

Date de dépôt : 12 juillet 2017

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et M. Salika Wenger et Rémy Pagani sur la gestion des Ports Francs et entrepôts de Genève SA

Rapport de majorité de M. Edouard Cuendet (page 1)

Rapport de minorité de Mme Jocelyne Haller (page 15)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 11670 a été renvoyé à la Commission législative. Il a été étudié lors des séances du 20 novembre 2015 et des 15 avril, 20 mai et 27 mai 2016, sous la présidence successive de MM. Thierry Cerutti, Vincent Maitre et Mathias Buschbeck (vice-président, en l'absence du président).

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{me} Delphine Steiner.

Par ailleurs, la Chancellerie d'Etat était représentée par M. Fabien Mangilli, directeur à la direction des affaires juridiques, et par M^{me} Lucile Stahl Monnier, directrice adjointe.

Présentation par M^{me} Salika Wenger, première signataire

M^{me} Wenger tient à signaler en préambule que ce projet ne remet absolument pas en cause la gestion des Ports Francs, car les dirigeants ont fait le meilleur travail possible. Mais elle estime qu'il faut que l'Etat pérennise

son pouvoir au sein de cette société. Pour ce faire, le PL propose l'impossibilité de l'aliénation des parts détenues par l'Etat (qui représentent 87% de la société) et la possibilité d'acheter les actions qui sont actuellement en possession de tiers. M^{me} Wenger dit craindre que, en voulant améliorer les budgets, l'Etat ne décide de céder des actions et ne perde ainsi la majorité qu'il détient au sein de cette entreprise, ce qui serait dommage puisque les Ports Francs rapportent non seulement de l'argent, mais sont de plus un espace économique très important en Suisse.

La deuxième proposition du projet concerne la représentation politique au sein du conseil d'administration, qui permettrait une amélioration de la transparence ainsi qu'un contrôle démocratique.

M^{me} Wenger ajoute que, pour avoir la garantie de cette transparence, le PL prévoit à son art. 5 la reddition d'un rapport de gestion, qui serait soumis à la Commission de contrôle de gestion et à celle des finances, comme c'est déjà le cas pour un certain nombre d'autres entités.

Un commissaire UDC relève que les Ports Francs font l'objet d'un cadre légal relativement strict et demande quels sont les risques qui ont été identifiés pour valider cette modification de la loi.

M^{me} Wenger pense que les risques sont multiples. Il y a deux modes de fonctionnement aux Ports Francs, à savoir un régime de stockage, et un régime sous douane. L'un est réglementé par le droit fédéral alors que l'autre est du ressort du canton. Le stockage consiste en la possibilité pour des entreprises de déposer des marchandises non taxées, et de les modifier ou encore de les négocier. C'est probablement dans ce contexte que des problèmes peuvent survenir. Elle précise que ce problème pourrait notamment concerner le stockage de marchandises illégales. Elle ajoute que le rapport serait intéressant pour les députés, puisqu'il leur permettrait de comprendre le fonctionnement de cette énorme machine. Le problème est que les Ports Francs sont une SA. La demande de M^{me} Wenger, à savoir la possibilité d'introduire un représentant par parti politique, est donc adressée au Conseil d'Etat qui représente le canton. Quant au rapport, il devrait aussi être demandé par le Conseil d'Etat.

Le même commissaire UDC dit avoir du mal à évaluer le lien de causalité entre la modification de la loi et les risques évoqués par M^{me} Wenger. A une certaine époque, le plus gros risque se situait au niveau de la direction qui empêchait les contrôles, parce que cela entravait la marche des affaires des Ports Francs. Il demande si M^{me} Wenger s'est renseignée sur le fonctionnement de la gouvernance des autres Ports Francs en Suisse.

M^{me} Wenger répond qu'elle ne s'est pas penchée sur la question, puisque ces autres institutions n'ont pas fait la une des journaux, au contraire de Genève. M^{me} Wenger ne peut certes pas assurer que ce PL permettra d'éviter tous les problèmes puisque, comme dit en préambule, les fraudeurs ont toujours un coup d'avance, et le manque ne peut être constaté qu'ultérieurement. Néanmoins, il y a suffisamment de députés compétents pour identifier si quelque chose ne fonctionne pas. C'est en cela que le rapport et la représentation politique seraient intéressants. Même si, de fait, les douanes suisses interviennent et que les clients des Ports Francs sont obligés de faire un inventaire de leurs marchandises, il est impossible de garantir une sécurité absolue, et ce PL ne représente que l'espérance d'une amélioration dans ce domaine.

Le président note que le PL 11670 est en réalité une nouvelle loi, et non pas la modification d'une loi préexistante.

M^{me} Wenger relève que la loi qui avait été présentée en 2004 par M. Grobet, et refusée par le Grand Conseil, et qui prévoyait l'obligation pour les clients des Ports Francs de faire l'inventaire de leurs marchandises, a été reprise et votée par le Conseil national il y a peu de temps. M^{me} Wenger ajoute que cela ne concerne pas les zones franches, qui ont un autre type de fonctionnement.

Un commissaire PLR rappelle que le Grand Conseil a voté en septembre une loi autorisant le transfert de 92 millions d'actifs aux Ports Francs. En raison de ce transfert, les Ports Francs vont rentrer dans le périmètre de consolidation de l'Etat. En date du 11 novembre 2015, M. Hiler a fait une présentation à la presse et à la Commission des finances sur les défis qui attendaient les Ports Francs dans les années à venir. Il est notamment revenu sur le rapport 2014 du contrôle fédéral des finances, dont les principales recommandations étaient les suivantes : renforcer la surveillance des douanes, examiner de manière approfondie le domaine des entrepôts douaniers et soumettre au Conseil fédéral une stratégie relative au rôle et au développement des entrepôts douaniers. Il ajoute que les modifications juridiques nécessaires vont intervenir d'ici fin 2015 au niveau fédéral, tandis que M. Hiler a expliqué les mesures qu'il entendait lui-même mettre en place, notamment plus de contrôles sur les locataires, pouvant aller jusqu'à résiliation des baux en fonction des risques. Il pense qu'il serait profitable à la commission d'auditionner M. Hiler sur le PL 11670.

M^{me} Wenger répond qu'elle ne doute pas des capacités de M. Hiler mais que l'un des objets du PL est de garder le contrôle de la société. Quant à la représentation politique, elle est nécessaire comme dans toutes les entreprises qui dépendent de manière prépondérante de l'Etat. M^{me} Wenger pense par

ailleurs que M. Hiler doit savoir mieux que quiconque l'utilité et la nécessité de faire rapport à son plus grand actionnaire. Rien dans le PL ne va à l'encontre du travail de M. Hiler. Mais aussi bonne soit la gestion, quelqu'un trouvera inmanquablement une faille. C'est pourquoi il est important que l'Etat garde le contrôle sur cette institution si représentative et importante pour l'économie genevoise.

Le président comprend que ce projet ouvrirait la possibilité du rachat des actions dont l'Etat n'est pas propriétaire. Il demande quel est le prix de vente de ces actions.

Le même commissaire PLR indique que le PL 11575 prévoyait le passage d'une partie des actions du patrimoine administratif au patrimoine financier. Il croit se souvenir que le PL initial prévoyait ce transfert, qui concernait 1500 actions pour une valeur de 300 000 F.

M. Mangilli précise que, au troisième débat de la Commission des finances sur le PL 11575, l'article 4 qui prévoyait le transfert de ces 1500 actions au patrimoine financier a été refusé. L'idée était que, malgré ce transfert, l'Etat conserve au minimum deux tiers des actions au patrimoine administratif, ce qui équivaut à la majorité de contrôle absolue de la société.

Suite à une intervention du commissaire PLR, M. Mangilli confirme que les transferts de patrimoine administratif nécessitent une base légale, bien qu'il y ait quelques exceptions à cette règle.

Audition de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat

M. Maudet, en préambule et indépendamment de considérations politiques, encourage les députés à mandater un avis de droit, afin de vérifier la légalité de ce PL par rapport aux dispositions du code des obligations (CO) sur les sociétés anonymes.

Sur le fond, M. Maudet comprend le souhait du Grand Conseil d'en savoir plus ou plus souvent sur les Ports Francs, dont l'Etat est tout de même propriétaire à 87% – ce d'autant plus que cette société joue un rôle essentiel pour l'économie genevoise, tout en exposant la responsabilité de l'Etat, comme cela a encore récemment été le cas avec l'« affaire Modigliani ». L'Etat est en effet impliqué à plusieurs titres : outre son rôle de propriétaire et d'autorité de surveillance, la police peut être appelée à intervenir sur des œuvres d'art. C'est pourquoi M. Maudet dit comprendre tout à fait le souhait de transparence. Néanmoins, depuis que M. Hiler préside les Ports Francs, ce dernier est venu à plusieurs reprises à la Commission des finances qui est l'autorité de référence en la matière. Un rapport de gestion annuel serait par ailleurs tout à fait envisageable. Pour le Conseil d'Etat, il n'y a donc aucun

problème à donner plus d'informations. Mais il n'y a pas besoin d'ancrer une telle exigence dans la loi. On peut d'ailleurs se demander si la soumission de l'approbation du rapport de gestion au Grand Conseil est conforme au CO, s'agissant d'une société anonyme. Les informations ne peuvent être transmises que dans les limites de la loi. La Commission des finances avait par exemple demandé une liste exhaustive des actionnaires, mais M. Maudet n'avait pu que donner une liste partielle en raison des limites législatives.

S'agissant de l'élection du conseil d'administration, M. Maudet indique que le Conseil d'Etat n'est pas favorable au modèle proposé. Cet élément s'inscrit dans une réflexion plus large de représentativité politique au sein des conseils, sur laquelle la Commission législative s'est récemment penchée. M. Maudet rappelle qu'il s'agit d'une société anonyme, dont 13% des actionnaires sont des privés. Bien que tous les partis ne fassent pas partie du conseil, la représentativité politique actuelle est assez forte, tout en conciliant le critère des compétences. En effet, si les administrateurs ont une couleur politique, ils apportent surtout une importante valeur ajoutée dans le domaine d'activité des Ports Francs.

L'article 3 du PL (concernant l'élection des administrateurs) mériterait en particulier d'être étudié sous l'angle de la légalité, s'agissant du quota des administrateurs. La question se pose aussi sur la durée de fonction. M. Maudet souligne le fait qu'il s'agit d'une SA, qui ne peut se soustraire aux dispositions du CO par une loi cantonale.

Pour terminer, M. Maudet indique qu'il comprend tout à fait le besoin du Grand Conseil d'en savoir plus sur les Ports Francs, mais que M. Hiler a fait la démonstration de sa volonté de collaborer. Ce PL n'apporte pas de réelle valeur ajoutée et il en recommande le rejet.

Un commissaire PLR souhaiterait connaître la composition de l'actionnariat des Ports Francs à l'heure actuelle.

M. Maudet répond que l'Etat est actionnaire à 87% et que les 13% restants appartiennent à des privés. Il signale que les actions au porteur ont récemment été transformées en actions nominatives.

Le même commissaire PLR demande si le Conseil d'Etat prévoit une réduction de la participation de l'Etat.

M. Maudet répond que ce n'est pas le cas. Il rappelle avoir proposé, avant le gel du PL 11575, une clause permettant d'aliéner les actions à concurrence des deux tiers, ce qui aurait permis à l'Etat de conserver une majorité de blocage de 66%. Il avait toutefois retiré cette proposition peu consensuelle. Il souligne que les 87% appartiennent au patrimoine administratif de l'Etat et que, si le Conseil d'Etat voulait aliéner ses actions, il devrait passer par le

Grand Conseil. Mais il indique que la question ne se pose pas, puisque personne n'a manifesté une volonté de rachat des actions des Ports Francs à l'heure actuelle.

Un commissaire MCG rappelle qu'il y avait précédemment une représentation politique au sein du conseil d'administration des Ports Francs et il demande ce qui a justifié la suppression de cette représentativité par le Conseil d'Etat

M. Maudet relève qu'il n'y a jamais eu de règle formelle, mais que c'était la tradition d'avoir des personnes issues de partis politiques.

Une commissaire EAG a cru comprendre de l'intervention de M. Maudet que, si ce dernier avait pu avoir quelque inquiétude par le passé, elle ne paraît plus justifiée aujourd'hui en raison du changement de gouvernance. Par ailleurs, elle souligne que c'est une chose que de répondre à des demandes d'informations, mais que c'en est une autre que d'avoir une forme d'organisation répondant au contrôle démocratique qui a été voulu dans toute une série de conseils d'administration.

M. Maudet explique ne pas aller jusqu'à prétendre que l'on est sorti de l'auberge pour autant, le cas du Modigliani en étant une illustration. Il peut être difficile de connaître qui est l'ayant-droit économique derrière un bien. La loi contre le blanchiment fonctionne très bien, mais un certain nombre de marchandises sont arrivées avant son adoption. M. Maudet pense que le mieux serait que la commission auditionne M. Hiler, pour qu'il expose les démarches entreprises l'année précédente : c'est un véritable travail de fond qui a été effectué, mais cela ne met pas à l'abri de toute mauvaise surprise. La vraie question concerne la volonté de l'Etat d'être propriétaire des Ports Francs. Le Conseil d'Etat pense que c'est une bonne chose qu'il le soit, puisque cette société joue un rôle vital pour l'économie genevoise, notamment dans les secteurs de la joaillerie et de l'horlogerie. Il y a certes un risque réputationnel dont il faut tenir compte, mais il y a un besoin certain pour l'économie de disposer de ce type d'entrepôt.

Discussion en commission

Le président indique qu'une première proposition concerne l'obtention d'un avis de droit écrit ou d'une audition pour traiter de la question de la légalité de ce PL.

Un commissaire PLR pense qu'un avis de droit serait très intéressant, et que, par souci d'économie, les services de l'Etat seraient tout à fait à même de s'occuper de cette question.

A l'issue d'un tour de table, le président prend note que les services de M. Mangilli s'occuperont de cet avis de droit.

(Note du rapporteur : Par e-mail du 19 avril 2016, le Secrétariat général du Grand Conseil a informé la commission que la Chancellerie ne s'estime pas en mesure de se charger de l'analyse juridique demandée par la commission quant à la compatibilité du PL 11670 avec le code des obligations. Elle juge préférable que ces questions soient analysées en toute indépendance par une entité ou une personne ne dépendant pas du Conseil d'Etat. Le Secrétariat général du Grand Conseil a également indiqué qu'il ne comptait pas non plus se charger de cette demande à l'interne.)

Le président revient ensuite sur la proposition d'audition de M. Hiler, qui est acceptée sans opposition.

Un commissaire socialiste demande l'audition de M^{me} Christine Sayegh, qui a précédé M. Hiler à la présidence du conseil d'administration.

Un commissaire PLR note qu'il ne voit pas l'intérêt d'entendre son prédécesseur, M. Hiler étant parfaitement à même d'exposer quels changements ont eu lieu.

Suite à plusieurs prises de parole, le président met aux voix la proposition d'audition de M^{me} Christine Sayegh.

L'audition de M^{me} Christine Sayegh est refusée par :

Pour :	1 (1 S)
Contre :	8 (1 EAG, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	–

Audition de M. David Hiler, président du conseil d'administration

M. Hiler annonce qu'il va présenter aux députés les enjeux relatifs aux Ports Francs dans le cadre du projet de loi. L'une des particularités des Ports Francs réside dans le fait que la société intervient dans un cadre exclusivement réglé par la législation fédérale. Les Ports Francs agissent comme une entreprise, dont la tâche de surveillance est appliquée par un certain nombre de services qui doivent se coordonner avec les douanes et l'autorité cantonale (l'office de la culture à Genève). Dans ce cadre-là, il s'agit d'une entreprise quasi publique. M. Hiler décrit ensuite les différentes activités des Ports Francs.

M. Hiler soulève un problème urgent concernant les Ports Francs : il faut éviter de se retrouver avec des antiquités en provenance d'Irak, de Syrie ou

de la Libye. Cette problématique est d'autant plus importante que Genève n'a pas toujours été exemplaire s'agissant des antiquités archéologiques. En effet, la législation suisse sur la protection des biens culturels est entrée en vigueur en 2005 alors que la Convention de Paris, qui en est la base, date de 1970.

M. Hiler se réfère au rapport de M. Martinez, le président-directeur du Louvres (Cinquante propositions françaises pour protéger le patrimoine de l'humanité) : d'après ce dernier, les Ports Francs peuvent représenter un danger, puisque le stockage de biens laisse le temps de leur fabriquer une fausse histoire. Toutefois, M. Martinez constate que ce n'est pas la Suisse, mais l'Asie qui pose problème. Ainsi, l'enjeu actuel ne réside pas dans la législation, mais dans le manque de moyens pour les contrôles : il n'y a pas assez de douaniers. En octobre, ce message a été porté au Conseil fédéral ; mais M. Hiler a compris de cette rencontre que, dans le contexte actuel de contrôle budgétaire, l'heure n'est pas à l'engagement de douaniers supplémentaires. La discussion a malgré tout permis d'obtenir un encouragement à prendre des mesures complémentaires : les douanes ne voulant pas engager leur responsabilité, les Ports Francs n'ont pas d'autre choix que de faire appel aux meilleures sociétés privées afin d'effectuer un contrôle systématique des antiquités archéologiques. M. Hiler indique avoir suivi la solution de la voie contractuelle, qui était fortement soutenue au niveau du Conseil fédéral. Lorsque cette procédure sera mise en œuvre, vraisemblablement cet été, Genève se démarquera puisque ce type de contrôle n'existe pas dans les autres Ports Francs.

Le deuxième volet des mesures consiste à prendre des précautions concernant les locataires. Ceci dit, les affaires précédemment mentionnées concernent toutes des transitaires importants. En cas de doute, il faut refuser la location, ce qui se révèle assez facile puisque les Ports Francs sont très pleins. Le conseil d'administration a récemment demandé à une société tierce une analyse des risques complète concernant la sécurité et la réputation. Ce rapport indiquait des risques assez élevés. C'est pourquoi le conseil a mis en œuvre les nouvelles procédures de contrôle précédemment mentionnées, dont l'exécution ne se révèle pas des plus évidentes, puisque l'on rencontre tout le panorama mondial des structures de trusts ou de fondations par exemple.

M. Hiler ajoute qu'il faut tenir compte de l'aspect de la législation sur la lutte contre le blanchiment. C'est seulement depuis le 1^{er} janvier 2016 que le propriétaire des biens doit être indiqué sur les formulaires des douanes ; auparavant, c'était celui qui déposait qui devait être inscrit.

M. Hiler attire l'attention des députés sur le fait que le marché a changé : auparavant seuls, les Ports Francs de Genève sont maintenant en concurrence

avec le Luxembourg, Monaco, Pékin, Hong Kong (dont M. Hiler rappelle qu'il s'agit d'une zone franche dans son entier) et bientôt Shanghai.

L'aspect du blanchiment s'inscrit dans le développement parallèle de deux courants. Il s'agit en premier lieu de la financiarisation du marché de l'art. En 2014, un sondage indiquait que 74% (contre 52% en 2012) des collectionneurs qui avaient acquis une œuvre avaient un objectif d'investissement. L'art s'inscrit donc dans une recherche de placement. Cela crée une situation particulière où le bien devient un titre de propriété et pose la question de la limitation de la durée de l'entreposage, afin d'éviter que l'esprit prévalant aux Ports Francs, à savoir une suspension des droits de douane et de TVA jusqu'à la vente, ne soit détourné. Toutefois, une limitation de la durée de stockage ne résoudrait rien, puisque le bien pourrait simplement passer d'un port franc à l'autre.

En parallèle, une réglementation internationale contre le blanchiment est en train de se mettre en place ; elle concerne aussi la fraude fiscale, puisque ce sont essentiellement les mêmes mécanismes qui sont utilisés. Au niveau mondial, l'affaire est toutefois très loin d'être finie. Il y a notamment des difficultés à Panama, qui n'assure pas les exigences de transparence. Un autre problème consiste dans la création d'un certain nombre de nouvelles places financières aux USA, dans le Delaware et le Nevada notamment. Les îles anglaises posent aussi la question de l'authenticité des trusts qui y sont enregistrés, dont la structure a pour but d'éviter les impôts de succession et les impôts sur la fortune.

M. Hiler indique être en attente du rapport du GAFI. Il faudra ensuite voir si une réglementation internationale se met en place, ce qui serait souhaitable pour les Ports Francs, car si tout le monde était logé à la même enseigne Genève aurait des atouts bien suffisants pour se démarquer. M. Hiler note tout de même une prise de conscience des transitaires.

Dans le contexte esquissé, M. Hiler juge que le conseil d'administration fonctionne bien. Il relève que le projet de loi soulève un problème juridique en raison du fait que les Ports Francs sont une société anonyme, qui est fondée par ses statuts. Le conseil d'administration est défavorable à ce projet et est d'avis qu'il ne faut surtout pas introduire un tel changement dans le contexte actuel. M. Hiler se dit favorable à une représentation des différents courants et estime que la diversité des compétences des membres (droit des sociétés, banque) est un avantage certain. En même temps, M. Hiler comprend que l'exclusion systématique d'un groupe n'est pas une bonne idée : il est important que chaque groupe soit représenté d'une manière générale. Mais cela pose la question des personnes. Or, M. Hiler est gêné par le fait que c'est le parti lui-même qui décide de son représentant. L'absence

de filtre peut être très dangereuse pour des structures comme les Ports Francs ou la BCGe.

A l'heure actuelle, M. Hiler pense donc que ce n'est pas une bonne idée de changer la composition du conseil d'administration. M. Hiler n'est pas en faveur des désignations de membres par le Grand Conseil et n'est pas satisfait de la façon dont le Conseil d'Etat désigne les membres qu'il est chargé de nommer. Le monde politique est tout petit par rapport à la société et M. Hiler est frappé par le fait que l'on retombe toujours sur les mêmes personnes. M. Hiler répète que le conseil fonctionne bien et a une composition équilibrée.

En revanche, pour ce type de structure, M. Hiler pense qu'il serait opportun de prévoir un rapport spécifique de la part des Ports Francs destiné à l'Etat. Au vu de l'importance des enjeux, il est raisonnable que le parlement reçoive plus d'informations que celles communiquées dans le point de presse. A une échéance de deux ou trois ans, il faudra être arrivé à une solution pour l'activité des Ports Francs qui ne comporte pas de risque réputationnel pour la Suisse et pour Genève. M. Hiler invite les députés à réfléchir à l'interprétation que l'on donnerait à un changement des règles du jeu. Les Ports Francs auraient plutôt besoin d'un parlement unanime pour que la Confédération fournisse plus de douaniers. Ce qui a été proposé dans le domaine archéologique est réalisable uniquement parce que le nombre de biens est relativement peu important. Si l'on commence à imposer des contrôles qui vont au-delà de la loi fédérale, il faudra être certain que l'on arrivera à les assurer.

En conclusion, M. Hiler considère que les enjeux se concentrent plus sur le fond que sur la composition du conseil. Le dispositif légal n'est pas si mauvais que ça, mais la coordination au niveau fédéral fait défaut quant aux moyens engagés.

Un commissaire UDC demande si l'adoption du PL pourrait potentiellement détériorer l'image de Ports Francs et avoir des implications sur la concurrence.

M. Hiler pense que le signal envoyé par l'adoption du PL serait compliqué à expliquer au niveau local, puisque le projet introduit un élément d'instabilité dans une situation déjà instable. Il faut quand même faire attention aux clients : certains dépositaires, qui n'avaient vraisemblablement rien de compromettant, sont partis à Londres dans des entrepôts ouverts parce qu'ils trouvaient simplement que les choses devenaient trop compliquées. Il faut éviter non seulement que des clients ne partent en raison de la mauvaise réputation, mais également en raison de la grogne au niveau politique. Il ne

faut pas oublier que les quelques sociétés transitaires importantes sont aussi présentes dans les autres Ports Francs.

Un commissaire PLR a l'impression que beaucoup de personnes ne sont pas conscientes de l'importance économique majeure des Ports Francs à Genève. Il a été frappé d'apprendre que le chiffre d'affaires de ventes aux enchères de montres et de bijoux à Genève est de 350 millions pour Christie's et Sotheby's. Or les Ports Francs jouent un rôle clé dans l'attractivité de Genève pour ces prestigieuses ventes aux enchères.

M. Hiler estime qu'il est important de régler le problème de réputation pour les clients, mais aussi celui de la méfiance de la population à l'égard des Ports Francs. Les Ports Francs ont eu de la peine à gérer la communication autour de l'affaire Bouvier puisqu'il est extrêmement difficile d'être crédible lorsque l'on n'a rien dit jusqu'alors et que l'on doit répondre à une attaque. S'agissant de la question de la déontologie, un élément non négociable pour le conseil d'administration est le respect des lois par les Ports Francs et leurs clients. Au-delà, l'entreprise doit se positionner dans un monde en changement, et c'est pourquoi M. Hiler appelle de ses vœux une régulation internationale.

Le rapport de gestion des Ports Francs qui sera bientôt approuvé relève trois éléments centraux sur lesquels le travail doit se concentrer : la concurrence internationale, l'empêchement de l'utilisation des locaux pour des actes illicites et le fait que chacun doit assumer ses responsabilités et que les Ports Francs ne peuvent pas prendre en charge les contrôles à la place de la Confédération.

Discussion en commission

Un commissaire PLR estime qu'il n'est pas possible de s'exprimer sur ce projet de loi qui pose un problème juridique fondamental. Les Ports Francs sont une société anonyme de droit privé, comme cela a été rappelé par le président du Conseil d'Etat ainsi que par le président du conseil d'administration. Le commissaire PLR trouverait dommage de se lancer dans une aventure illégale, qui va inmanquablement conduire à des recours pour violation du droit fédéral.

Une commissaire EAG concède que des problèmes doivent être éclaircis, mais souligne qu'aucun auditionné n'est allé jusqu'à qualifier ce projet d'illégal. La question d'un avis de droit avait été posée, mais elle a malheureusement disparu, ce qu'elle regrette puisque cela aurait permis à la commission d'être plus au clair. M. Hiler a dit lors de son audition qu'il ne voyait pas matière à s'opposer à l'introduction d'un représentant par parti

politique, même si ce n'était pas son souhait. La commissaire EAG se dit favorable au gel du projet s'il permet d'obtenir des éclaircissements, mais n'y souscrit pas si cela signifie en fait l'enterrement du PL.

Un commissaire UDC et un député Ve se disent également favorables au gel du projet de loi.

Le président indique que le PDC refusera le gel, puisqu'il est d'avis qu'il faut prendre une décision sur le sujet. Il estime que le projet est contraire au droit fédéral et refusera donc aussi l'entrée en matière.

Le président met aux voix le gel du PL 11670.

Le gel du PL 11670 est refusé par :

Pour : 4 (1 Ve, 2 PLR, 1 UDC)
Contre : 4 (1 EAG, 1 PDC, 2 MCG)
Abstention : 1 (1 S)

Vote d'entrée en matière

Le président met ensuite aux voix l'entrée en matière sur le PL 11670.

L'entrée en matière du PL 11670 est refusée par :

Pour : 3 (1 EAG, 2 MCG)
Contre : 5 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC)
Abstention : 1 (1 S)

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite à refuser l'entrée en matière sur le PL 11670.

Projet de loi (11670-A)

sur la gestion des Ports Francs et entrepôts de Genève SA

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Objet

La présente loi règle la gestion des Ports Francs et entrepôts de Genève SA (ci-après : Ports Francs) par l'Etat de Genève en sa qualité d'actionnaire.

Art. 2 Aliénation et acquisition d'actions

L'aliénation des actions détenues par l'Etat de Genève est interdite. L'Etat peut acquérir des actions.

Art. 3 Elections du conseil d'administration

¹ L'Etat de Genève propose à l'assemblée générale, pour les élections des membres du conseil d'administration, un membre de chaque parti politique représenté au Grand Conseil et désigné par ce dernier.

² Aucune autre condition ne peut restreindre les candidatures proposées par le Grand Conseil.

³ En sa qualité d'actionnaire majoritaire, l'Etat de Genève élit les candidats proposés.

⁴ En plus des membres proposés par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat peut proposer des candidatures.

Art. 4 Période de fonction

La durée des fonctions des membres du conseil d'administration est de 5 ans.

Art. 5 Transparence et rapport de fonctionnement

¹ L'Etat de Genève gère les Ports Francs en tenant compte du principe de transparence.

² Un rapport sur le fonctionnement et la gestion des Ports Francs, présenté sous la forme d'un projet de loi par le Conseil d'Etat, est soumis au Grand Conseil chaque année.

Art. 6 **Mise en conformité des statuts**

¹ Afin de mettre en conformité les statuts des Ports Francs avec la présente loi, le Conseil d'Etat convoque une assemblée générale extraordinaire et propose les modifications des statuts nécessaires.

² Le nombre de membres et la composition du conseil d'administration sont adaptés, mais les membres élus en représentation des partis doivent être majoritaires.

Art. 7 **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 10 janvier 2017

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lever le voile sur, rendre photosensible

Une réalité bien complexe, une complexité potentiellement trop arrangeante, une possibilité d'arrangements bien embarrassante

Instaurer une meilleure transparence. Prévoir un rapport annuel adressé au Parlement. Assurer un contrôle public d'une entité dont l'Etat est actionnaire à 87%. Maintenir ce taux en empêchant l'aliénation des parts de l'Etat, voire ouvrir la possibilité d'accroître ce ratio. Enfin, inscrire dans la loi une représentation d'un membre par parti représenté au Grand Conseil ; telles sont les intentions du PL 11670.

Autant de perspectives que l'actualité tapageuse récente des Ports Francs ne pouvait qu'inspirer. A l'évidence les mesures introduites par le PL 11670 ne sont pas de nature à régler tous les problèmes posés par l'activité et la gestion des Ports Francs. Elles prétendent en revanche rendre visible, mesurable la complexité de l'activité de ce « supertanker aux nébuleuses entrailles ». Assurer un contrôle public majoritaire et un contrôle démocratique sont autant de manière de soutenir le conseil d'administration dans ses particulièrement complexes et considérables tâches.

Pour avoir un aperçu de ces dernières, la rapporteure renvoie le lecteur à une interview de M. David Hiler, jointe en annexe, parue dans le journal « Le Temps » au moment de sa nomination à la présidence du conseil d'administration des Ports Francs.

Le PL 11670 n'aura pas fait long feu. Après avoir entendu la première signataire, le conseiller d'Etat M. Pierre Maudet et le président du Conseil d'administration des Ports Francs et entrepôts de Genève SA, M. David Hiler, une majorité s'est rapidement dégageée pour refuser l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Tout irait-il donc pour le mieux dans le meilleur des mondes ?

Pas vraiment, si l'on en croit M. Hiler qui relève que : *« le marché a changé : auparavant seuls, les Ports Francs de Genève sont maintenant en concurrence avec le Luxembourg, Monaco, Pékin, Hong Kong ...et bientôt Shanghai.*

L'aspect du blanchiment s'inscrit dans le développement parallèle de deux courants. Il s'agit en premier lieu de la financiarisation du marché de l'art. En 2014, un sondage indiquait que 74% (contre 52% en 2012) des collectionneurs qui avaient acquis une œuvre avaient un objectif d'investissement ; l'art est donc devenu une recherche de placement. Cela crée une situation particulière où le bien devient un titre de propriété et pose la question de la limitation de la durée de l'entreposage, afin d'éviter que l'esprit prévalant aux Ports Francs, à savoir une suspension des droits de douane et de TVA jusqu'à la vente, ne soit détourné. Toutefois, une limitation de la durée de stockage ne résoudrait rien, puisque le bien pourrait simplement passer d'un port franc à l'autre.

En parallèle, une réglementation internationale contre le blanchiment est en train de se mettre en place ; elle concerne aussi la fraude fiscale, puisque ce sont essentiellement les mêmes mécanismes qui sont utilisés. Au niveau mondial, l'affaire est toutefois très loin d'être finie. Il y a notamment des difficultés à Panama, qui n'assure pas les exigences de transparence. Un autre problème consiste dans la création d'un certain nombre de nouvelles places financières aux USA, dans le Delaware et le Nevada notamment. Les îles anglaises posent aussi la question de l'authenticité des trusts qui y sont enregistrés, dont la structure a pour but d'éviter les impôts de succession et les impôts sur la fortune. »

Il remarque encore : *« Ainsi, l'enjeu actuel ne réside pas dans la législation, mais dans le manque de moyens pour les contrôles : il n'y a pas assez de douaniers. En octobre, ce message a été porté au Conseil fédéral ; mais M. Hiler a compris de cette rencontre que, dans le contexte actuel de contrôle budgétaire, l'heure n'est pas à la priorisation des douaniers. »*

Il apparaît donc en la matière une claire perception des problèmes que pose une certaine opacité des Ports Francs. Cependant, la clarification des conditions d'entreposage et le contrôle de ces dernières ne font clairement pas l'objet d'une priorité. Pour des motifs budgétaires nous précise-t-on. Mais ne faudrait-il pas plutôt y voir une absence de volonté politique ?

Après les scandales qui ont défrayé la chronique, après tant d'infractions commises à l'ombre des Ports Francs, face à une telle attitude de la part des autorités, on ne peut s'empêcher de constater que la loi ne s'applique pas à

tous avec la même vigueur. Notamment lorsque autant d'enjeux économiques sont en question. Dont act !

M. Hiler, parfaitement conscient de la complexité et de l'immensité de la tâche du conseil d'administration et de l'autorité, ne voit de perspectives que dans une concertation et une coordination au niveau international pour éviter une concurrence entre ports francs.

Il ne semble pas toutefois, au vu de l'ampleur des intérêts économiques en jeu, que l'on s'achemine dans cette voie.

Dans la perspective d'un meilleur contrôle sur l'usage des Ports Francs

Dans cette attente, le PL 11670 propose quelques pistes d'amélioration. En ce qui concerne l'impossibilité de se défaire d'actions propriétés de l'Etat, lors de son audition M. Maudet a, entre autres, estimé que la question de l'aliénation des actions de l'Etat ne se pose pas réellement, ou tout au moins pas pour le moment : « *puisque personne n'a manifesté une volonté de rachat des actions des Ports Francs à l'heure actuelle* ». Cela étant, cette occurrence suffit-elle pour garantir la pérennité des intérêts de l'Etat ? A l'évidence, non, on ne construit pas, pas plus que l'on ne légifère en ne regardant pas au-delà du présent. Il s'impose par conséquent de se prémunir et d'inscrire dans la loi l'impossibilité de diminuer la prévalence de l'Etat au sein des Ports Francs.

Si la remise d'un rapport annuel à destination de la Commission de contrôle et de gestion ou de celle des finances n'a pas soulevé d'objections majeures – cela aurait été difficilement justifiable – la tendance restait toutefois à une confiance absolue en le nouveau président du conseil d'administration, dont la nomination était investie de tous les espoirs.

Or, s'il n'est en aucun cas question de mettre en cause les compétences de M. Hiler, il n'est pas sage de personnaliser ainsi la gestion d'une entité à large composante publique. L'énoncé des défis posés par l'activité des Ports Francs démontre l'ampleur de la tâche dévolue au conseil d'administration et à son président. Il faut par conséquent soutenir ces derniers et fixer un cadre qui vaille au-delà et des hommes et des femmes qui seront appelés à administrer les Ports Francs.

Inscrire dans la loi la remise d'un rapport annuel à l'intention du Grand Conseil impose un « monitoring » plus étroit de l'activité et indique plus clairement la volonté d'un focus sur celle-ci. C'est ainsi la claire expression d'une volonté de la transparence qui doit prévaloir en matière de Ports Francs.

Enfin, sur la représentation des partis élus au Grand Conseil au sein du Conseil d'administration : très rapidement, certains commissaires s'y sont opposés au motif de l'éventualité d'une impossibilité légale en raison du statut de société anonyme des Ports Francs. Or, un avis de droit a été requis par d'autres commissaires pour clarifier définitivement cette question. Cette demande n'a pas été suivie d'effet. Il semblerait en l'état que rien ne s'oppose à ce que le nombre de membres du conseil d'administration soit augmenté de façon à permettre une représentation en son sein de tous les partis présents au Grand Conseil.

Politisation ou contrôle démocratique ?

Au-delà de cet aspect formel d'une représentation d'un membre par parti au sein du conseil, sur lequel d'aucuns n'ont pas souhaité faire la lumière, reste le point de désaccord qui oppose régulièrement une partie des députés du Grand Conseil à une autre, celui d'une représentation équitable de tous les groupes élus au Grand Conseil dans les entités publiques ou dans celles dont l'Etat est actionnaire majoritaire.

Mais à vrai dire, Le PL 11670 a été si rapidement « expédié » que l'on n'a même pas pu entendre les sempiternels arguments de la politisation des conseils d'administration.

Il n'est sans doute pas nécessaire de les répéter ici dans la mesure où cette question a fait récemment et fera encore sous peu l'objet de nombreux échanges. Il s'agit néanmoins d'insister sur le fait que, au-delà des postures idéologiques de chacun à cet égard, demeure la nécessité d'assurer un contrôle démocratique – dans toute la diversité parlementaire du terme – de l'exercice de la délégation des tâches de l'Etat ou de la défense des intérêts de ce dernier.

A ce propos, il n'est pas inutile de relever que, quand bien même il n'est pas favorable à la proposition d'une représentation d'un membre par parti élu au Grand Conseil, M. Hiler *« comprend que l'exclusion systématique d'un groupe n'est pas une bonne idée : il est important que chaque groupe soit représenté d'une manière générale. Mais cela pose la question des personnes ; or, M. Hiler est gêné par le fait que c'est le parti lui-même qui décide de son représentant. L'absence de filtre peut être très dangereuse pour des structures comme les Ports Francs ou la BCGe. »*

Sur ce dernier aspect, effectivement, on ne peut qu'être soucieux de la présence des compétences requises pour exercer une telle responsabilité. Revendiquer la présence d'un membre par parti présent au Grand Conseil n'est en aucun cas une concession à un nivellement par le bas des

compétences des administrateurs. L'exigence de la congruence des nominations à la fonction se pose avec la même acuité s'il s'agit de désignation sur le mode actuel ou si celle-ci comprend un administrateur par parti élu au Grand Conseil.

Pour tous ces motifs, la rapporteure de minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à entrer en matière sur le PL 11670 et à en accepter la teneur.

Article paru dans le journal « Le Temps », le 15 novembre 2015

David Hiler : « Les Ports francs vont resserrer les contrôles »

Président des Ports francs de Genève depuis le mois de mai, David Hiler a dévoilé mercredi les premiers éléments d'une stratégie destinée à limiter les risques de blanchiment, de fraude fiscale ou de recel d'œuvres spoliées

Après le secret bancaire, les Ports francs. Dernière frontière d'une opacité ancrée depuis des décennies dans le génome helvétique, les entrepôts sous-douane et leurs pratiques trop secrètes entament le virage de la transparence. Fraude fiscale, blanchiment d'argent, recel d'œuvres spoliées : autant de risques bien réels dans l'écosystème des Ports francs. Des risques réputationnels qui, s'ils ne sont pas pris au sérieux, auront tôt fait de se transformer en menace économique pour Genève et pour la Suisse. Parce que le dossier clignote désormais sur le tableau de bord des instances internationales de régulation.

Une année après l'identification claire du problème par le Contrôle fédéral des finances et son rapport ad hoc, Genève a pris la mesure du danger. Nommé en mai à la présidence des Ports francs de Genève, David Hiler dévoile ce mercredi les conclusions de l'analyse de risques conduite avec l'appui du cabinet PwC. Et présente un premier train de mesures « maison ». Identification systématique et contrôle du pedigree des locataires, solutions pour le contrôle des clients, contrôle systématique des antiquités à l'entrée, identification biométrique : autant d'améliorations que les Ports francs peuvent apporter eux-mêmes. Mais l'ancien conseiller d'Etat insiste : la balle est largement dans le camp de la Confédération.

Le Temps : Vous avez pris la présidence des Ports francs en mai, avec pour mission d'y identifier les risques en matière de blanchiment d'argent, de fraude fiscale ou de recel d'œuvres spoliées. Après six mois d'analyse, quel est votre verdict ?

David Hiler : Le risque de voir apparaître aux Ports francs des marchandises ou des clients douteux est réel et va en s'accroissant. Le marché de l'art a connu une explosion des prix et l'art est devenu un type d'investissement privilégié avec la crise financière. En outre, la législation bancaire internationale s'est durcie, ce qui peut conduire certains à utiliser le marché de l'art, et par voie de conséquence les Ports francs, à des fins de fraude fiscale ou de blanchiment. A cela s'ajoute le risque accru de voir

apparaître aux Ports francs le produit de ventes illégales d'objets archéologiques en provenance de zones de conflit comme la Syrie et l'Irak.

Il n'est donc plus possible pour les Ports francs de dire que tout va bien et qu'il n'y a pas de risque. Nous devons être extrêmement attentifs : les Ports francs sont déjà en train de devenir un sujet de régulation internationale, un phénomène qui va s'accroître. La Suisse, qui a connu cela avec le secret bancaire, doit se préparer. Faute de quoi ce sera bien pire.

– En clair, les Ports francs sont devenus des zones extrêmement sensibles !

– Sensibles, peut-être, mais en tout cas pas des zones de non-droit. Un article du professeur Xavier Oberson, ainsi que les conclusions présentées en mars par le Conseil fédéral le confirment : toutes les lois applicables en Suisse s'appliquent aux Ports francs. Le problème qui n'est pas réglé – acté en 2014 par le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) –, c'est l'insuffisance des contrôles. Le Conseil fédéral a présenté en mars une stratégie qui devra se matérialiser par l'adoption de l'ordonnance révisée sur les douanes au cours du mois de décembre, avec effet dès le 1^{er} janvier 2016.

Le contenu de cette ordonnance sera déterminant. Les contraintes nouvelles qu'elle imposera aux Ports francs et à leurs transitaires redéfiniront nos droits et nos devoirs, ainsi que nos possibilités d'action. Cette ordonnance devra clarifier les responsabilités, dire qui du transitaire – le locataire – ou de celui qui met les locaux à disposition doit faire quoi et jusqu'où chacun doit aller. Les Ports francs sont d'accord d'assumer des responsabilités plus élevées, si la loi nous en donne le pouvoir.

– A ce stade, la balle serait donc uniquement dans le camp de la Confédération ?

– Non, mais elle l'est en grande partie. Tant pour ce qui relève de la base légale et de la clarification des responsabilités qu'en matière d'amélioration des contrôles douaniers. Il est peu probable que les effectifs douaniers soient augmentés, eu égard aux économies prévues par la Confédération. Ces effectifs pourraient même diminuer. Nous pensons que ce serait une très lourde erreur, de nature à remettre en question, à terme, l'existence même des Ports francs. Lesquels sont aujourd'hui regardés de plus en plus près par des instances internationales comme l'OCDE ou le GAFI.

Nous souhaitons une augmentation substantielle du nombre de douaniers, de sorte à rendre les contrôles crédibles. Aussi bien les contrôles formels, sur documentation, que les contrôles matériels, c'est-à-dire la vérification effective des marchandises. Les contrôles matériels portent semble-t-il aujourd'hui sur 4% des marchandises, voire bien moins. Il faudrait au moins

10% de contrôles matériels, conduits de façon ciblée, pour qu'ils aient un réel effet dissuasif.

– Quelles mesures les Ports francs peuvent-ils prendre eux-mêmes ?

– Nous ne pouvons guère agir que par le biais des contrats que nous signons. Les mesures que nous allons prendre visent à mieux connaître nos locataires. A les identifier systématiquement, qu'il s'agisse de locataires, de sous-locataires, voire de sous-sous-locataires. Et à vérifier, sur la base des fichiers d'Interpol, du Seco, ou autres, qu'il n'y a pas parmi eux des clients douteux. Ce sont des contrôles que nous mènerons à chaque nouveau bail, ou à chaque renouvellement de bail. Nous appliquerons le principe de précaution pour tous les nouveaux locataires : si nous avons un doute, nous refuserons le bail.

S'agissant des locataires en place, nous serons obligés de mâtinier le principe de précaution en tenant compte de la présomption d'innocence, puisque nous ne pouvons pas nous substituer aux juges. Mais les baux seront résiliés en cas de condamnation pénale d'un locataire ou si de la marchandise interdite est découverte. Quant aux sous-locataires, les locataires ont déjà l'obligation de les annoncer. Nous allons le leur rappeler et resserrer le contrôle.

– Tous ces contrôles ne se faisaient-ils pas jusque-là ?

– Si, mais de manière plus empirique, « au nez » en quelque sorte. Ce qui a déjà permis, soit dit en passant, de refuser un certain nombre de locataires. Cela peut être efficace mais ne permet pas au conseil d'administration de s'assurer que les procédures sont suffisantes et leur application correcte. La nouveauté, c'est que ces contrôles seront désormais menés de manière systématique avec, en aval, une évaluation de l'efficacité de nos contrôles.

– Comment pourrez-vous assurer qu'un sous-locataire, ou un sous-sous-locataire non déclaré ne s'invite pas aux Ports francs ?

– Nous allons renforcer l'accès physique à la zone sous-douane. En introduisant une identification biométrique, basée sur un badge avec empreintes digitales. Par ailleurs, toute personne qui accompagne un porteur de badge sera clairement identifiée à l'entrée. Elle donnera son passeport, et son identité sera enregistrée. Nous aurons donc la liste complète des personnes qui entreront sur le site, ce qui a aussi un caractère dissuasif évident. Et l'avantage pour les clients est que ce système améliorera la sécurité générale des clients.

– Qu'en est-il du contrôle des clients des transitaires ?

– Il y a deux cas de figure. Dans les cas où les Ports francs sont eux-mêmes transitaires, nous pouvons, et allons vérifier directement l'identité des clients pour déterminer s'ils sont problématiques. Voire faire appel à une société de contrôle pour faire ce travail quand nous avons des doutes. Dans les cas où nous ne sommes pas transitaires, c'est plus compliqué : pour des raisons de concurrence avec les transitaires, nous ne pouvons pas connaître l'identité des clients.

Ce que nous proposons, puisque dans l'idéal nous aimerions pouvoir vérifier l'identité de la totalité des clients, c'est que tous les clients de nos transitaires soient contrôlés – c'est-à-dire soumis à une *due diligence* – par une société de contrôle. Cette société donnerait alors directement les informations aux transitaires et les mettrait à notre disposition sous forme de dossiers numérotés, anonymisés. Nous proposerons cette solution à nos transitaires et sommes disposés à en assumer les coûts. Mais compte tenu de la base légale existante, cette solution pourra difficilement être autre chose, aujourd'hui, qu'un service que nous offrons. Pour pouvoir l'imposer, il faudra changer la loi. Laquelle ne nous donne pas, à ce stade, la compétence de contrôler les clients de nos transitaires.

– Restent les marchandises sensibles. Les œuvres d'art, bien sûr, mais aussi les antiquités. Récemment, la découverte aux Ports francs de sarcophages de provenance douteuse a mis en lumière le risque que des objets potentiellement pillés atterrissent aux Ports francs. Comment réduire ce risque ?

– Le conflit qui s'enlise en Syrie et en Irak augmente effectivement le risque que des objets pillés se retrouvent aux Ports francs. Au risque d'infraction à la loi sur le transfert de biens culturels s'ajoute, pour les Ports francs ou leurs transitaires, le risque de participer au financement d'activités terroristes. Avec des dégâts d'image catastrophiques pour les Ports francs, comme pour Genève et la Suisse. Nous avons donc proposé aux douanes d'arrêter systématiquement les antiquités à l'entrée pour les contrôler. Les Ports francs proposent de prendre en charge une partie de l'inspection en la confiant à une société de contrôle qui fait autorité.

– A partir de quand toutes ces mesures seront-elles effectives ?

– Il faut signer des contrats, faire des appels d'offres, cela prend un peu de temps. Mais la mise en œuvre de l'ensemble des mesures qui sont de notre ressort va commencer dès le début de l'année 2016.

– Le Conseil d’Etat genevois a attendu l’affaire Bouvier pour vous nommer à la tête des Ports francs et vous charger de revoir la stratégie. Le réveil n’est-il pas un peu tardif ?

– J’aimerais rappeler que le rapport du Contrôle fédéral des finances, qui identifiait un certain nombre de risques, était adressé au Conseil fédéral et aux douanes. Pas aux Ports francs, ni au gouvernement genevois. Ce rapport n’enregistrait aucun manquement de la part de la société des Ports francs, qui n’avait pas d’obligation légale particulière. Le Conseil d’Etat a fait connaître ses attentes à l’égard du conseil d’administration désigné en mai dernier et nous avons reçu une feuille de route en bonne et due forme. L’entreprise est consciente que la situation a changé et qu’elle doit collaborer au maximum pour faciliter le travail des douanes, voire prendre en charge quelques travaux d’expertise sur des marchandises sensibles, si les douanes le souhaitent.

Notre marge de manœuvre est étroite mais nous avons redéfini la mission des Ports francs : en dehors du fait de servir l’économie genevoise, il est désormais écrit noir sur blanc que nous collaborons avec les autorités compétentes et que nous attendons la même attitude de la part de nos clients. Cette approche systématique – faire tout ce que nous pouvons faire – est un changement de cap.

– A votre nomination, Pierre Maudet appelait de ses vœux un virage vers davantage de transparence et de traçabilité des marchandises. Ce virage est-il pris ?

– Encore une fois, les améliorations dans ce domaine dépendront largement de l’ordonnance du Conseil fédéral. La transparence, c’est-à-dire la possibilité pour les douanes et les autorités judiciaires de suivre le parcours d’un objet, dépendra de ce texte. La traçabilité serait améliorée par l’obligation de faire figurer à l’inventaire le propriétaire de la marchandise, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui. C’est un des changements qu’on attend.

– Ministre de tutelle de l’Administration fédérale des douanes, Eveline Widmer-Schlumpf est-elle sur la même longueur d’onde que vous ?

– Nous l’avons rencontrée avec Pierre Maudet le 30 octobre. Les mesures que nous avons annoncées ont été bien accueillies. Elle a relevé que les Ports francs changeaient de cap. Eveline Widmer-Schlumpf a pris ce dossier en main. Elle travaille dans la logique de ce qu’elle a accompli dans d’autres dossiers, comme le secret bancaire et la fiscalité des entreprises. Elle est donc consciente qu’il faut prendre cette affaire au sérieux. C’est pour cela qu’elle a apprécié nos solutions, sachant qu’en plein plan d’économies, les ressources

de la Confédération sont comptées. Ce qui limite nos illusions quant à ce que nous attendons des douanes.

– Vous l’avez dit, le contenu de l’ordonnance sur les douanes sera déterminant. Quels changements souhaitez-vous ?

– Ce ne sera pas une révolution, puisque ce n’est qu’une ordonnance. Pour faire des révolutions, il faut des lois. Ce qui serait souhaitable, c’est que les inventaires que les transitaires tiennent à disposition de la douane comportent l’identité du propriétaire des marchandises. Voire d’autres informations supplémentaires pour les marchandises sensibles.

Nous aimerions également avoir une base légale pour le contrôle de tous les clients, y compris ceux de nos locataires. Enfin, l’ordonnance pourrait prévoir une transmission automatique des inventaires aux douanes, ce qui ne se fait que sur demande actuellement.

– Le propriétaire d’un tableau peut être une société offshore parfaitement opaque. On l’a vu dans l’affaire Bouvier. Ne faudrait-il pas que l’ayant droit économique figure à l’inventaire ?

– C’est une question hautement politique, à laquelle le Conseil fédéral devra répondre. Le conseil d’administration n’a pas pris position sur cette question. A titre personnel, je le souhaiterais. L’idéal serait une norme internationale, comme pour le secret bancaire. Ce qui instaurerait un *level playing field* qui ne porterait pas préjudice à la Suisse en lui évitant de durcir toute seule sa réglementation, pour le plus grand bonheur de places concurrentes. Ce serait la mesure la plus efficace.

– Le Luxembourg a décidé d’assujettir ses ports francs aux normes anti-blanchiment. Ce qui suppose une identification effective des ayants droit économiques. N’est-ce pas la meilleure solution ?

– C’est une possibilité, mais cela passerait par un changement de loi, ce qui prendrait du temps. A court terme, je pense que l’obligation de faire figurer à l’inventaire l’ayant droit économique de la marchandise serait déjà une sacrée garantie. Et une véritable révolution dans le marché de l’art, où les ayants droit sont souvent inconnus.

– Des voix s’élèvent également pour limiter la durée de stockage des marchandises. Ce qui éviterait par exemple aux œuvres d’art de rester ad aeternam aux Ports francs et d’y changer de mains à l’envie, avec les risques que cela suppose. Qu’en pensez-vous ?

– Je ne pense pas que ce soit une mesure très utile. Parce que l’ouverture de nouveaux ports francs à travers le monde permet aujourd’hui d’aller d’un port franc à l’autre. Limiter la durée de stockage ne résout donc pas le

problème, cela favorise plutôt le transfert de marchandises. Mais je laisse le législateur choisir la mesure appropriée.

– En faisant des Ports francs des « hubs artistiques », où les métiers de l'art viennent à l'œuvre et non plus le contraire, Yves Bouvier a favorisé le stockage de très longue durée des œuvres aux Ports francs, en toute opacité. A-t-il, comme on a pu le lire, perverti l'idée de port franc en tant que zone de transit ?

– La société Natural Le Coultre et Yves Bouvier ont travaillé à ma connaissance dans le cadre légal. Lequel n'est peut-être plus tout à fait adapté. Ce qui compte aujourd'hui, c'est de mettre en place des mesures efficaces pour éviter les risques de blanchiment.

– Dès le 1^{er} janvier 2016, les paiements en liquide seront limités en Suisse à 100 000 francs. Cette adaptation aux normes révisées du GAFI peut-elle limiter les risques de blanchiment aux Ports francs ?

– Le droit suisse étant applicable aux Ports francs, la réponse ne peut être que oui. A partir du moment où tous les paiements supérieurs à 100 000 francs devront passer par un intermédiaire financier, assujetti à la loi sur le blanchiment, avec toutes les obligations que cela suppose en matière d'identification des ayants droit notamment, cette mesure va dans le bon sens.