

Date de dépôt : 31 août 2022

Réponse du Conseil d'Etat
à la question écrite urgente de M. Rémy Pagani relative à la saisie
des avoirs des oligarques russes ayant entreposé des
marchandises aux Ports Francs de Genève

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 24 juin 2022, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Considérant les déclarations de M. Yves Bouvier, propriétaire minoritaire de Geneva Freeport, qui affirme, dans un article paru le 4 avril 2022 dans le journal The Art Newspaper¹, que, contrairement à Luxembourg Freeport dont il est le propriétaire majoritaire, les Ports Francs en Suisse ne demandent pas l'identité du bénéficiaire final des biens entreposés ;

qu'ils se contentent de l'exigence « que la personne chargée des formalités administratives pour les marchandises déposées aux Ports Francs soit basée en Suisse » ;

qu'il s'agit souvent d'un avocat ou d'un fiduciaire ;

qu'Yves Bouvier soutient également avoir reçu « très peu de notifications des douanes concernant des individus faisant l'objet de sanctions » ;

que, par ailleurs, dans le même article, l'avocate spécialiste de l'art Anne-Laure Bandle soutient que beaucoup de choses se sont améliorées depuis 2015 ;

que selon ses dires : « Les Ports Francs sont soumis au droit suisse. Un entrepôt a l'obligation légale de tenir un inventaire de tous les biens sensibles déposés, ce qui comprend expressément les œuvres d'art, les objets de collection et les antiquités. L'inventaire doit contenir le nom et l'adresse des

¹ <https://www.theartnewspaper.com/2022/04/04/freeport-secrecy-veils-oligarch-art-assets>

propriétaires des objets. Si la révélation du nom de l'ayant droit économique de l'objet d'art n'est pas imposée par la loi, les Ports Francs demandent systématiquement cette information pour ses locataires et sous-locataires. » ; que l'auteur de l'article explique encore que « si un procureur peut bloquer la circulation des marchandises dans les Ports Francs suisses avec une relative facilité, il n'a aucun moyen de savoir ce qu'il recherche » ;

considérant *sur un autre plan que David Hiler, chargé par le passé de « nettoyer » les Ports Francs à la suite de plusieurs scandales, a pour sa part déclaré au Temps en novembre 2015 : « Nous aimerions introduire un processus de diligence raisonnable où chaque sous-client de la société de fret louant l'espace serait inscrit dans un fichier anonymisé. Mais tant que la loi ne changera pas, nous ne pourrions pas les forcer à le faire. » ;*

considérant *enfin que dans le même article Monika Roth, professeure d'université et avocate suisse, évoque quant à elle l'affaire portée contre les oligarques russes Boris et Arkady Rotenberg par le Sénat américain dans les termes ci-après : « Dans cette affaire, nous avons vu comment un port franc allemand a été utilisé pour échapper aux sanctions. Les [frères] avaient un intermédiaire qui agissait comme leur représentant dans les transactions. Parce que son nom ne figurait sur aucune liste de sanctions, personne n'a rien vu de mal » ;*

qu'elle rappelle également comment, dans l'affaire Rotenberg, un bénéficiaire ultime a été fourni, mais n'a jamais été trouvé malgré les efforts considérables déployés par le Sénat américain : « Tant que les douanes suisses ne sont pas en mesure de vraiment vérifier qui est le bénéficiaire effectif, toutes les lois peuvent être très facilement transgressées. » ,

mes questions sont les suivantes :

- ***L'essentiel des informations contenues dans l'article paru le 4 avril 2022 dans le journal The Art Newspaper reflète-t-il encore l'état des pratiques juridiques et administratives actuelles ?***
- ***Est-il exact qu'aujourd'hui encore les « propriétaires » des marchandises déposées aux Ports Francs sont principalement des avocats ou des fiduciaires ?***
- ***Y a-t-il, parmi les oligarques russes identifiés par le journal Forbes le 26 avril 2022² comme proches du président Vladimir Poutine, soit Boris et Arkady Rotenberg, Boris Berezovsky, Eugene Shvidler, Mikhaïl Fridman, German Khan, Petr Aven, Roman Abramovich, Alexeï Kouzmitchev, Andreï Melnitchenko, Alexeï Mordachov, Vadim Mochkovitch, Alexandre Ponomarenko, Dmitri Pumpyansky, Leonid Simanovsky, Oleg Tinkov, Alicher Ousmanov, Vladimir Bogdanov, Oleg Deripaska, Mikhaïl Goutseriev, Viktor Rachnikov, Suleyman Kerimov, Iouri Kovaltchouk, Andreï Skotch, Guennadi Timtchenko, Alexandre Abramov, Viktor Vekselberg, Vladimir Lisin, Vladimir Litvinenko, Leonid Mikhelson, Iskandar Makhmudov, Vladimir Potanine, Dmitri Rybolovlev, Andreï Gouriev, Igor Altouchkine, Vaguit Alekperov, des oligarques qui entreposent – ou qui ont entreposé – des marchandises aux Ports Francs ?***
- ***Le Conseil d'Etat, actionnaire majoritaire des Ports Francs de Genève et autorité de surveillance de cette société, a-t-il établi la liste des propriétaires effectifs des marchandises comme David Hiler l'a soutenu en 2015 déjà et, à ce titre, en a-t-il informé l'autorité fédérale en vue de saisir les éventuels avoirs des oligarques russes susmentionnés ?***

² <https://www.forbes.fr/business/le-guide-ultime-des-oligarques-russes-par-forbes-tout-ce-que-vous-devez-savoir-sur-la-riche-elite-russe-qui-a-profite-du-regne-de-vladimir-poutine/>

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La présente question écrite urgente a été transmise à la direction des Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (ci-après : PFEG) qui a apporté les réponses suivantes.

- ***L'essentiel des informations contenues dans l'article paru le 4 avril 2022 dans le journal The Art Newspaper reflète-t-il encore l'état des pratiques juridiques et administratives actuelles ?***

La direction des PFEG se limite à se prononcer sur les allégations les concernant qui sont reflétées dans l'article de presse mentionné. La description du cadre légal et auto-réglementaire qui y figure n'est pas complète et est en partie erronée.

L'entrée en vigueur du nouveau droit douanier le 1^{er} mai 2007, puis des modifications partielles entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016, a significativement modifié le cadre réglementaire applicable aux dépôts francs sous douane (DFSD) ; ceux-ci font pleinement partie du territoire douanier suisse et sont donc soumis à la surveillance et aux contrôles de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF, anciennement Administration fédérale des douanes). Une partie des locaux des PFEG est « sous douane » (ce qui est communément appelé « les Ports Francs ») et tombe donc sous le coup des dispositions relatives aux DFSD (cf. art. 62 ss LD³, art. 175 ss OD⁴ et règlements 10-50 « Dépôts francs sous douane » [R-10-50] et 10-30 « Régime de l'entrepôt douanier applicable aux entrepôts douaniers ouverts » [R-10-30], publiés par l'OFDF).

A juste titre, l'article de presse évoque la nécessité de tenir un « inventaire des marchandises sensibles », mais omet de donner les précisions nécessaires pour bien appréhender les caractéristiques de cet instrument essentiel pour le contrôle, par l'OFDF, des marchandises entreposées dans les DFSD et donc d'une partie des locaux des PFEG. Il convient en effet de préciser ce qui suit :

- A teneur de l'article 66, alinéa 1 LD, l'entreposeur (cf. ci-dessous) doit tenir un inventaire de toutes les « marchandises sensibles » entreposées dans un DFSD :

³ Loi fédérale sur les douanes, du 18 mars 2005 (LD; RS 631.0).

⁴ Ordonnance fédérale sur les douanes, du 1^{er} novembre 2006 (OD; RS 631.01).

- selon l'article 182, alinéa 2 OD et son annexe 2 (ch. 5, 11^e tiret), les œuvres d'art, de collection ou d'antiquité sont qualifiées de *marchandises sensibles* ;
 - à teneur de l'article 184, alinéa 1 OD, l'inventaire réglementaire de ces marchandises doit contenir notamment la date de l'entreposage (lettre b), *le nom et l'adresse du propriétaire* (lettre c), le pays de provenance (lettre d), la désignation de la marchandise (lettre e) et la valeur de celle-ci (lettre h)⁵ ;
 - selon les articles 183, alinéa 2, et 184, alinéas 2 à 3^{bis} OD, l'inventaire doit être en tout temps et immédiatement accessible à l'OFDF. Il doit être tenu sous forme électronique ;
 - aux termes de l'article 184, alinéa 4 OD, si l'entreposeur ne tient pas d'inventaire, s'il le tient d'une façon non réglementaire ou s'il n'est pas en mesure de le présenter immédiatement, les locaux sont placés sous scelllements (autrement dit, l'OFDF y place des scellés) et tout nouveau mouvement d'entreposage ou de sortie de l'entrepôt est interdit jusqu'à ce qu'un inventaire tenu de façon réglementaire soit disponible.
- Au vu de ce qui précède, le propriétaire de toutes les œuvres d'art, de collection ou d'antiquité est indiqué sur un document qui est à disposition de l'autorité de surveillance, à savoir l'OFDF. En outre, la pratique administrative douanière, en l'occurrence le R-10-30 pris en son chiffre 4.5.3.2, par renvoi du chiffre 4.6.2.2 du R-10-50, contient des prescriptions détaillées quant à l'identification du propriétaire, étant précisé que l'OFDF peut réclamer des documents pour identifier le propriétaire, par exemple un contrat de vente, un contrat de donation ou un testament. La vérification de l'identité des personnes physiques est effectuée au moyen d'une copie d'un document d'identité officiel, alors que l'identité des personnes morales est, par exemple, vérifiée à l'aide d'un extrait du registre du commerce. Enfin, l'adresse complète du propriétaire actuel doit être disponible et les adresses c/o ne sont en principe pas admises.

⁵ En tout, l'inventaire réglementaire des marchandises sensibles contient 17 positions (soit les lettres a à q de l'art. 184, al. 1 OD).

La situation juridique est donc claire : l'obligation de préparer un inventaire incombe à l'entreposeur et la vérification de l'inventaire incombe à l'OFDF ; ce sont des exigences qui ressortent de la législation fédérale et qui s'appliquent à tous les DFSD sur territoire suisse qui sont au nombre de sept⁶ et dont la liste est publiée par l'OFDF.

S'agissant de l'obligation de préparer un inventaire relatif aux marchandises déposées dans les PFEG, il est important de distinguer les deux activités commerciales des PFEG :

1. *une activité de depositaire (« magasin général »)* : des clients entreposent des marchandises dans les locaux des PFEG, locaux qui ont le statut de DFSD et qui sont donc soumis aux exigences exposées ci-dessus. Dans ce cas de figure, les PFEG jouent le rôle d'entreposeur et sont chargés de la tenue de l'inventaire en général, de l'inventaire des marchandises sensibles en particulier ;
2. *une activité de location* : les PFEG louent des locaux à des tiers, lesquels entreposent des biens dans les locaux loués ou permettent à leurs clients de le faire. Dans ce cas de figure, c'est le locataire qui joue le rôle d'entreposeur (au sens de la réglementation douanière) et qui est chargé de la tenue de l'inventaire.

Dans les deux cas, l'inventaire doit, sur demande, être mis immédiatement à disposition de l'OFDF.

En sus des obligations réglementaires décrites ci-dessus (qui dépendent donc du rôle joué par les PFEG et dont la mise en œuvre incombe à l'OFDF), les PFEG ont choisi, sur une base spontanée et volontaire, de mettre en œuvre un cadre auto-réglementaire destiné à renforcer la transparence au-delà des exigences légales. Ainsi, les PFEG ont décidé de demander systématiquement le nom de l'ayant-droit économique (qui peut, dans certains cas, être différent du propriétaire juridique) de leurs clients. Ceci signifie concrètement que :

1. dans le cadre de l'activité de « magasin général », les PFEG recensent l'ayant droit économique des personnes qui entreposent des biens dans ledit magasin ;
2. dans le cadre de l'activité de location, les PFEG exigent d'obtenir le nom de l'ayant droit économique du locataire.

⁶ Les PFEG en ont deux, soit un premier à Genève La Praille et un second à Genève Aéroport.

- *Est-il exact qu'aujourd'hui encore les « propriétaires » des marchandises déposées aux Ports Francs sont principalement des avocats ou des fiduciaires ?*

Selon les informations à disposition, seule une infime proportion (moins de 3%) des clients des PFEG (activité « magasin général ») sont des avocats ou des fiduciaires.

- *Y a-t-il, parmi les oligarques russes identifiés par le journal Forbes le 26 avril 2022⁷ comme proches du président Vladimir Poutine, des oligarques qui entreposent – ou qui ont entreposé – des marchandises aux Ports Francs ?*

Dans le cadre de l'activité de « magasin général », les PFEG ont procédé aux vérifications nécessaires pour se conformer à l'ordonnance fédérale instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine, du 4 mars 2022 (RS 946.231.176.72; ci-après : l'ordonnance Ukraine). Dans ce contexte, une annonce⁸ au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a été effectuée en lien avec l'activité « magasin général » des PFEG.

Il est précisé que les personnes figurant sur la liste « Forbes » évoquée dans la question ci-dessus ne font pas toutes l'objet de sanctions prononcées par le SECO en lien avec la guerre en Ukraine.

- *Le Conseil d'Etat, actionnaire majoritaire des Ports Francs de Genève et autorité de surveillance de cette société, a-t-il établi la liste des propriétaires effectifs des marchandises comme David Hiler l'a soutenu en 2015 déjà et, à ce titre, en a-t-il informé l'autorité fédérale en vue de saisir les éventuels avoirs des oligarques russes susmentionnés ?*

A titre préliminaire, il faut rappeler que l'ordonnance Ukraine prévoit en l'état actuel le *gel* des avoirs (art. 1, lettre b), ainsi que le *gel* des ressources économiques (art. 1, lettre d) et non leurs saisies.

⁷ <https://www.forbes.fr/business/le-guide-ultime-des-oligarques-russes-par-forbes-tout-ce-que-vous-devez-savoir-sur-la-riche-elite-russe-qui-a-profité-du-regne-de-vladimir-poutine/>

⁸ Pour la déclaration d'annonce au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), cf. art. 16 de l'ordonnance précitée.

En outre, comme indiqué en réponse à la première question, la législation douanière a été modifiée au 1^{er} janvier 2016. Ainsi, la lettre c de l'article 184, alinéa 1 OD exige désormais que l'inventaire des marchandises sensibles fasse mention « *[du] nom et [de] l'adresse du propriétaire des marchandises entreposées* », alors que précédemment, il fallait indiquer le nom et l'adresse de la personne habilitée à disposer des marchandises entreposées.

Cela dit, l'Etat de Genève est l'actionnaire majoritaire des PFEG, mais n'est pas son autorité de surveillance. Comme indiqué à la première question, la surveillance des DFSD, et donc des locaux des PFEG au bénéfice de ce statut, incombe à l'OFDF.

S'agissant de la « liste » évoquée dans la question, nous nous permettons de renvoyer à la réponse à première question :

1. La responsabilité de préparer l'« inventaire » exigé par la réglementation douanière incombe aux PFEG (s'agissant de l'activité de « magasin général ») et au(x) locataire(s) (s'agissant de l'activité de « location »).
2. Les PFEG ont choisi de franchir un pas supplémentaire en demandant également l'identité de l'ayant droit économique de leurs clients (les déposants dans le cadre de l'activité de « magasin général » et les locataires dans le cadre de l'activité de « location »).

Dans le cadre des sanctions liées à la guerre en Ukraine, les PFEG ont, comme indiqué ci-dessus, procédé aux vérifications nécessaires pour se conformer à l'ordonnance Ukraine. Il est précisé que les personnes figurant sur la liste « Forbes » évoquée à la troisième question ci-dessus ne font pas toutes l'objet de sanctions prononcées par le SECO en lien avec la guerre en Ukraine.

Le Conseil d'Etat constate à regret que la législation suisse n'exige pas, pour les dépôts francs, d'indiquer sur le formulaire douanier l'ayant droit économique final de la société propriétaire des marchandises et salue le fait que les PFEG réclament cette information pour les marchandises qui leur sont directement confiées dans le cadre de leur activité de dépositaire (« magasin général »). Si les locataires des PFEG ne sont pas tenus de rendre les mêmes comptes au bailleur, ils sont toutefois soumis à la surveillance et aux contrôles de l'OFDF.

Pour l'avenir, dans le cadre de la révision totale de la loi sur les douanes, il est positif de lire dans le message du Conseil fédéral du 24 août 2022 (ch. 2.1.6, p. 22) adressé à l'Assemblée fédérale : « *Deux points concernant les dépôts francs sous douane divergeront essentiellement par rapport à aujourd'hui: les marchandises devront non seulement toutes faire l'objet d'une déclaration (et non pas uniquement les marchandises sensibles), mais devront aussi toutes être enregistrées dans une comptabilité.* »

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA