



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

*Document de recherche de l'OMD n° 47*

**« Extraterritorialité » des zones  
franches : de la nécessité d'un  
renforcement de l'intervention  
douanière**

(Septembre 2019)

*Kenji Omi*

## **Résumé**

L'expansion des Zones franches s'inscrit principalement dans le cadre d'une volonté politique étroitement liée à des stratégies nationales de développement économique. Dans certains pays, la douane est la principale autorité gouvernementale chargée de réglementer et de régir les Zones franches, tandis que dans d'autres pays, les Zones franches sont régies par d'autres autorités et font moins l'objet de l'intervention de la douane. L'ampleur et l'intensité du contrôle de la douane dans les Zones franches, ainsi que les opérations économiques qui s'y déroulent, fonction de la structure institutionnelle, varient considérablement d'une Zone franche à l'autre.

Dans la littérature spécialisée, il a été souligné que les Zones franches attiraient non seulement des entreprises légitimes, mais également le commerce illicite ou d'autres activités tout aussi illicites qui exploitent les dérogations à la réglementation relatives aux Zones franches.

Cet article a pour objectif d'analyser l'actuel état des lieux des régimes/contrôles douaniers afférents aux Zones franches.

## **Mots clés**

Zones franches, Zones douanières spéciales, Zones de libre échange, Zones économiques spéciales, Zones franches d'exportation, Ports francs, Convention de Kyoto révisée, Régime douanier, Contrôle de la douane

## **Remerciements**

L'auteur remercie les administrations des douanes et autres organismes, ainsi que leurs collaborateurs, qui ont accueilli les ateliers de l'OMD et accepté la réalisation des études sur le terrain. Il remercie également le fonds de coopération douanier du Japon (CCF Japon) et de Corée (CCF Corée), qui ont rendu possibles ces ateliers ou études de terrain. L'auteur remercie Satoko Kagawa, Moez Ahmed, Mariya Polner, Glen Kennet, Min Han, Thomas Cantens et Rachel McGauran pour leurs précieux avis et commentaires.

## **Avis de non-responsabilité**

La Collection des documents de recherche de l'OMD diffuse les conclusions des travaux menés pour encourager l'échange d'idées sur les questions douanières. Les avis et opinions présentés dans le présent article sont ceux de l'auteur et ne rendent pas forcément compte des avis ou politiques de l'OMD ou de ses membres.

## **Remarque**

Tous les documents de recherche de l'OMD sont disponibles sur le site Internet public de l'OMD : [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

-----

## Introduction

Organisations internationales, organisations commerciales ou universitaires ont écrit grand nombre de publications au sujet des Zones franches. Beaucoup de ces textes, notamment rédigés par le FIAS (2008), Gari (2011) ou Tiefenbrun (2013) traitent de la question sous un angle de développement économique, en général par l'identification des incitations économiques que proposent les Zones franches et la description de leurs effets sur les économies nationales.

De nombreux articles mettent en évidence tant les risques associés aux Zones franches que leurs avantages économiques. La plupart des auteurs, dont notamment Crescoff et al. (2009) ou Shadikhodjaev (2011), étudient la légalité des politiques liées aux Zones franches, en particulier concernant les subventions à l'exportation visées par l'accord de l'OMC y relatif. Plusieurs autres articles, tels celui du GAFI (2010), de la CCI (2013), de Viski et al. (2016), ou encore de l'OCDE (2018), examinent les activités illicites perpétrées en exploitant les caractéristiques des Zones franches. Les activités illicites en question incluent le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale, le commerce de marchandises contrefaites ou d'autres marchandises illicites.

Le présent article s'intéresse aux Zones franches sous un angle douanier, en analysant tant les avantages que les risques. Ces risques concernent principalement le commerce illicite, qui exploite des aspects clés des Zones franches.

Les textes spécialisés axés sur les risques associés aux Zones libres, et en particulier le commerce illicite ou d'autres activités illicites, ont plusieurs dénominateurs communs. Ils tendent à mettre en lumière le fait que dans les Zones franches, le contrôle des marchandises/entreprises est un peu moins strict que sur les autres parties du territoire national. Les facteurs suivants ont été relevés ou cités, même s'ils n'ont été que rarement détaillés, à cause de la nature technique de la question :

- contrôles moins stricts à l'intérieur des Zones franches ;
- intervention insuffisante de la douane dans les Zones franches en exploitation ;
- facilité de création des entreprises à l'intérieur des Zones franches ;
- intégration insuffisante de l'outil informatique par les administrations à l'intérieur des Zones franches.

Les principales observations du présent article corroborent ces constats. Cet article décortique le faible niveau d'intervention de la douane dans le suivi du mouvement des marchandises et des activités des entreprises dans les ZF. Il est notamment question de la faible intervention de la douane dans les phases d'établissement des Zones franches, les procédures d'agrément des entreprises à opérer dans les Zones franches et les activités quotidiennes de suivi des marchandises dans les Zones franches. La limitation des pouvoirs de la douane à l'intérieur des Zones franches est également évoquée. Cet article évoque l'assouplissement des régimes/contrôles douaniers liés aux Zones franches et remarque qu'il découle de la limitation tant de l'intervention que des pouvoirs de la douane à l'intérieur des Zones franches. À cause de ces limitations, combinées à une intégration et à une utilisation insuffisantes de l'outil informatique, les données nécessaires viennent à manquer au sujet des marchandises transitant à l'intérieur des Zones franches et les opérations douanières de contrôle, basées sur la gestion des risques et menées aux fins de préserver tant la sécurité que la conformité sans faire obstacle aux marchandises légitimes, se révèlent inutiles.

L'auteur considère que le concept d'« extraterritorialité » des Zones franches, issu d'une erreur d'interprétation de la définition de ces Zones au sens de la Convention de Kyoto révisée (CKR) de l'OMD, est à l'origine des limites d'intervention et de pouvoir de la douane mentionnées ci-avant. La définition donnée en Annexe D, Chapitre 2 de la CKR, n'indique pas que les Zones franches se trouvent géographiquement hors du territoire douanier. Au

contraire, les Zones franches font partie des territoires douaniers. Les « marchandises » qui se trouvent dans les Zones franches ne sont considérées extérieures au territoire douanier qu'en termes de taxes et de droits.

Outre examiner les informations de sources publiques, cet article propose une étude exclusive des spécificités des Zones franches liées à la douane, qui reposent sur les ressources suivantes :

- (i) données exclusives au sujet de cas de commerce illicite liés aux Zones franches, alimentées par les membres de l'OMD par l'intermédiaire du Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN) ;
- (ii) ateliers de l'OMD organisés à ce sujet : atelier régional tenu en République Dominicaine en août 2018 (Amérique du Sud, du Nord, centrale et Caraïbes), atelier régional tenu au Maroc en janvier 2019 (Afrique du Nord, Proche et Moyen-Orient) et atelier inter-régional tenu en mai 2019 au Kazakhstan (Europe, Asie, Australasie et Îles du Pacifique) ;
- (iii) travaux de terrain menés entre août 2018 et mai 2019 auprès des administrations des douanes et les Zones franches de 11 pays au total, dans les six régions de l'OMD ;
- (iv) enquête en ligne de l'OMD, effectuée en juin 2018 dans l'objectif de comprendre la situation actuelle des régimes/contrôles douaniers liés aux Zones franches. L'enquête a été adressée aux membres de l'OMD et soixante-et-un y ont répondu.

Pour des raisons de confidentialité, certains cas réels présentés dans l'article ne sont pas associés à des pays précis.

La première section de l'article présente les définitions, les caractéristiques et avantages économiques des Zones franches d'un point de vue douanier.

La deuxième section traite des risques que posent les Zones franches. Ces risques concernent principalement les activités illicites perpétrées en exploitant certains aspects des Zones franches, peut-être à l'insu des responsables politiques. Outre les activités illicites, comme le blanchiment de capitaux, cet article présentera des affaires de commerce illicite en décrivant leur nature mondiale et interrégionale. L'article traite également des effets des activités illicites sur les politiques.

La troisième section de l'article propose une analyse détaillée de la situation actuelle. Elle approfondit la perception d' « extraterritorialité » des Zones franches, qui constitue une interprétation erronée d'une définition de la CKR, puis s'intéresse ensuite aux conséquences de cette interprétation erronée, dont notamment l'intervention réduite de la douane, ses pouvoirs insuffisants et l'assouplissement des régimes/contrôles douaniers liés aux Zones franches.

## 1. Caractéristiques et avantages économiques des Zones franches

### 1.1 Définitions et terminologie

On considère que le nombre de Zones franches est de plusieurs milliers dans le monde et continue à croître. Le FIAS (*Facility for Investment Climate Advisory Services*) (2008) indique que le nombre de « zones économiques spéciales », qui s'élevait à seulement 79 dans 25 pays en 1975, connaît une augmentation considérable, pour dépasser les 3 000 dans 135 pays en 2008. En 2014, l'OIT (2014) précise que le monde compte plus de 3 500 « zones franches d'exportation » et *The Economist* (2015) indique que le nombre de « zones de libre échange » dépasse 4 300 en 2015. L'enquête en ligne de l'OMD, menée en 2018, à laquelle 61 membres de l'OMD ont répondu,<sup>1</sup> a révélé que le nombre de Zones franches s'élevait à plus de 2 300 dans les pays participants.

#### ***Définitions et terminologie dans les publications existantes***

Dans les publications ou les bulletins d'information spécialisés, différents termes sont utilisés pour désigner les « Zones franches » (ci-après « ZF »), tels que « zones de libre échange », « zones économiques spéciales », « zones franches d'exportation », « ports francs », zones douanières spéciales », « zones spéciales de supervision douanière », « zones de commerce international », etc.

Par exemple, le FIAS (2008) utilise un terme général, « zones économiques spéciales », dans le sens de « zones géographiques délimitées administrées par un organisme unique, qui propose certaines incitations (en général une importation en exonération des droits de douane et des taxes et un régime douanier rationalisé, par exemple) aux entreprises physiquement implantées dans ces zones ». Le GAFI (2010) et l'OCDE (2018) utilisent le terme général de « zones de libre échange », et l'OIT (2014) celui de « zones franches d'exportation ».

Le FIAS (2008) répartit les « zones économiques spéciales » dans quatre catégories :

- « zones de libre échange » : petites zones clôturées, en exonération des droits de douane et des taxes, proposant des installations d'entreposage, de stockage et de distribution pour opérations de commerce, de transbordement et de réexportation ;
- « zones franches d'exportation » : zones industrielles proposant des incitations et installations spéciales pour activités manufacturières principalement destinées aux marchés d'exportation ;
- « ports francs » : concept plus large englobant tous types d'activités, comprenant non seulement le commerce, la logistique ou la production mais également le tourisme, la vente au détail et l'habitation ;
- « zones d'entreprises » : ayant pour objectif de dynamiser des régions urbaines ou rurales frappées par la crise économique avec des incitations fiscales et des aides financières.

#### ***Définition de la Convention de Kyoto révisée***

La seule convention internationale qui définit formellement les ZF et encadre les procédures connexes est la « Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers », également appelée « Convention de Kyoto révisée » (nom abrégé ci-après « CKR »), l'une des conventions internationales phares de l'OMD. Le Chapitre 2 de l'Annexe spécifique D de la CKR (ci-après « ASD2 de la CKR ») propose la définition suivante :

---

<sup>1</sup> Le nombre d'administrations des douanes membres de l'OMD est de 183 en août 2019.

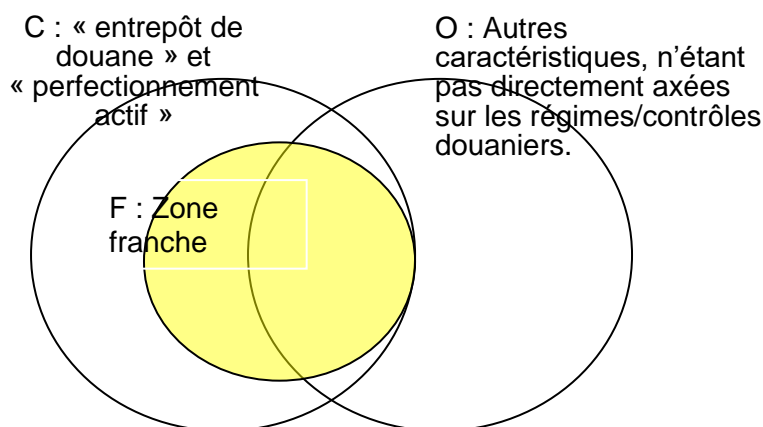
« zone franche : une partie du territoire d'une Partie contractante dans laquelle les marchandises qui y sont introduites sont généralement considérées comme n'étant pas sur le territoire douanier au regard des droits et taxes à l'importation. »

Pour reformuler les « marchandises » qui se trouvent dans une ZF sont considérées comme se trouvant hors d'un territoire douanier<sup>2</sup> uniquement en termes de droits et taxes à l'importation.

## 1.2 Caractéristiques des Zones franches

Certaines caractéristiques des ZF sont directement liées aux régimes/contrôles douaniers, et d'autres n'y sont pas directement liées. Le premier type de caractéristiques résultent des concepts d'« entrepôt de douane » et de « perfectionnement actif » (C sur la Figure 1-1) et des caractéristiques propres aux « zones franches » au sens de l'ASD2 de la CKR (F sur la Figure 1-1).

Figure 1-1 : catégorisation des caractéristiques des zones franches



### **Caractéristiques de « l'entrepôt de douane »**

Pour classifier les caractéristiques des ZF directement liées aux régimes/contrôles douaniers, l'auteur a sélectionné la nomenclature de l'« entrepôt de douane ». Dans le cadre établi par ce concept, les droits à l'importation et autres taxes indirectes pour les marchandises introduites dans la zone en provenance de l'étranger sont suspendus tant que les marchandises restent à l'intérieur de la zone. Ce n'est que lorsque les marchandises quittent la zone pour rejoindre le marché national ou lorsqu'elles sont consommées à l'intérieur de la zone que l'importation est réputée avoir lieu et que les marchandises deviennent passibles de droits à l'importation ou d'autres taxes indirectes. Lorsque les marchandises quittent la zone pour être acheminées à l'étranger, les droits/taxes ne sont pas appliqués. Ce concept de report des taxes indirectes est visé au Chapitre 1 de l'Annexe spécifique D de la CKR (« Entrepôts de douane »).

### **Caractéristiques du « perfectionnement actif »**

Dans le cadre du concept de « perfectionnement actif », les marchandises introduites dans la zone en provenance de l'étranger/du marché national sont exonérées des droits à l'importation et autres taxes indirectes, à condition d'être destinées à une transformation

<sup>2</sup> Le Chapitre 2, Annexe générale de la CKR dispose qu'un « territoire douanier » est « le territoire dans lequel la législation douanière d'une Partie contractante s'applique ».

spécifique préalable à une exportation effective des marchandises perfectionnées (produits compensateurs) à l'étranger. Ce concept est souligné dans le Chapitre 1 de l'Annexe spécifique F (« Perfectionnement actif ») de la CKR.

### **Caractéristiques des « zones franches » d'après l'ASD2 de la CKR**

Il est possible d'interpréter les caractéristiques des « zones franches » (« F » sur la Figure 1-1) en les extrapolant des concepts susmentionnés. Ces caractéristiques sont énoncées dans le Chapitre 2 de l'Annexe spécifique D de la CKR. L'ASD2 de la CKR recense 21 normes visant une large gamme de régimes douaniers liés aux opérations des ZF. Les caractéristiques remarquables considérées comme propres aux ZF sont répertoriées ci-dessous. (Tableau 1-2)

La première caractéristique à noter est que les marchandises se trouvant dans les ZF sont considérées comme « n'étant pas sur le territoire douanier » au regard des droits et taxes à l'importation (définition de l'ASD2 de la CKR), tandis que ni les entrepôts sous douane (Entrepôts de douane du Chapitre 1 de l'Annexe spécifique D) ni les marchandises placées sous le régime du perfectionnement actif (Chapitre 1 de l'Annexe spécifique F) ne sont réputés se trouver en dehors du territoire douanier.

La deuxième caractéristique notable est que lorsque les normes sont admises dans la zone, les droits/taxes sont exonérés en l'absence de fait ou d'intention d'exportation effective à l'étranger et sans exigence de garanties financières (Normes 7 et 8 et Pratique recommandée 10 de l'ASD2 de la CKR). En revanche, les entrepôts de douane et le perfectionnement actif prévoient la suspension des droits/taxes à la condition d'un fait ou d'une intention d'exportation effective, et parfois d'une forme de garantie financière (caution).

Sous l'effet de ces deux caractéristiques, les taxes indirectes internes sont immédiatement exonérées lorsque les marchandises pénètrent dans la ZF ; il n'est pas nécessaire d'attendre la réalisation de l'exportation à l'étranger (Norme 8 de l'ASD2 de la CKR). La vente de marchandises par une entité du marché national à une entité de la ZF est réputée constituer une « exportation » au regard des droits et taxes. Les ZF sont donc reconnues comme « zones détaxées ».

Il convient de préciser que, dans les dispositions de certaines législations nationales, les marchandises se trouvant dans les ZF sont définies comme « n'étant pas sur le territoire douanier » au-delà des aspects liés aux droits/taxes. En effet, certaines législations nationales disposent explicitement que la vente, par une entité du marché national, à une entité de la ZF, constitue officiellement une « exportation ».

La troisième caractéristique remarquable est que la durée du séjour des marchandises dans une zone franche n'est pas limitée (Norme 14 de l'ASD2 de la CKR). En revanche, cette durée est limitée pour les marchandises transitant dans des entrepôts de douane ou placées sous le régime du perfectionnement actif. Cette caractéristique révèle également la caractéristique essentielle des ZF, à savoir leur qualité à la fois « séparée et distincte » du territoire douanier, qui prend tout son sens lorsqu'un bien de grande valeur fait un séjour prolongé dans une ZF, d'autant que le transfert de propriété est rarement soumis au paiement de taxes indirectes internes.

La quatrième caractéristique importante est que, outre les opérations logistiques, les opérations de perfectionnement/transformation ont en général lieu à l'intérieur des ZF (Normes 12 et 13 de l'ASD2 de la CKR). Par exemple, en plus des opérations logistiques tels le stockage, le changement d'emballage ou d'étiquette, les entreprises peuvent faire entrer dans les ZF des matériaux extérieurs et fabriquer des produits. En conséquence, le champ

d'application de l'exonération des droits/taxes à l'intérieur des ZF s'étend aux matériaux et biens d'équipement consommés à l'intérieur de la zone.

**Caractéristiques n'étant pas directement liées aux régimes/contrôles douaniers**

Les ZF sont souvent accompagnées d'incitations économiques non directement liées aux régimes/contrôles douaniers. Dans son article de 2008, le FIAS cite quelques-unes des incitations économiques associées aux ZF, telles notamment des réductions de l'impôt sur les sociétés, une trêve fiscale, un rapatriement sans restriction des bénéficiaires et des capitaux et une gestion sans restriction des rentrées en devises. De même, Shadikhodjaev (2011) recense des incitations similaires, comme :

- incitations fiscales, telles que trêves fiscales ou abattements, baisse des taux d'imposition sur les revenus des sociétés, souvent liés aux résultats à l'exportation des entreprises ou à la part des exportations dans leur production totale ;
- assouplissement des exigences juridiques et réglementaires portant par exemple sur la propriété étrangère, la main d'œuvre étrangère, l'environnement, les devises et la location/l'achat de terrains ;
- services administratifs rationalisés, tel que guichet unique, et procédures d'autorisation simplifiées ;
- amélioration des infrastructures physiques, notamment avec un accès renforcé aux réseaux logistiques, de télécommunications et des services publics, mais aussi aux logements résidentiels et aux établissements de service.

Tableau 1-2 : exemples de caractéristiques notables des ZF et des zones connexes

Type de caractéristiques	Exemples de caractéristiques (par rapport aux ZF externes)
B : Caractéristiques liées au concept de « sous douane », conformément au Chapitre 1 de l'Annexe spécifique D de la CKR (Entrepôts de douane).	Les droits à l'importation et autres taxes indirectes pour les marchandises introduites dans la zone en provenance du marché national/de l'étranger sont suspendus tant que les marchandises restent à l'intérieur de la zone.
B : Caractéristiques liées au concept du « perfectionnement actif », conformément au Chapitre 1 de l'Annexe spécifique F de la CKR.	Les marchandises introduites dans la zone en provenance de l'étranger/du marché national sont exonérées des droits à l'importation et autres taxes indirectes, à condition d'être destinées à une transformation/un perfectionnement préalable à une exportation effective des marchandises perfectionnées (produits compensateurs).
F : Caractéristiques propres aux « zones franches » d'après le Chapitre 2 de l'Annexe spécifique D de la CKR (Zones franches)	Les marchandises se trouvant dans la ZF sont considérées comme « n'étant pas sur le territoire douanier » uniquement au regard des droits et taxes à l'importation (définition).
	L'exonération des droits/taxes est appliquée à l'admission dans la zone franche (Norme 8). - L'admission dans la zone franche de marchandises venant du marché national est réputée constituer une « exportation » au regard des droits/taxes. - Le fait ou l'intention d'exportation effective à l'étranger n'est pas une condition préalable à l'exonération des droits/taxes.
	Le versement d'une garantie financière (caution) à la douane n'est pas requis à l'admission des marchandises dans la zone franche (Pratique recommandée 10).
	Les opérations de perfectionnement/transformation sont autorisées (Norme 12). En général, exonération des droits/taxes pour les matériaux et biens d'équipement consommés à l'intérieur de la zone (Norme 13).
	Durée du séjour des marchandises dans une zone franche illimitée (Norme 14).
O : Autres avantages notables (n'étant pas directement axés sur les régimes/contrôles douaniers)	Exonération des impôts directs, et notamment des impôts sur le revenu ou fonciers
	Utilisation des devises sans restriction
	Transfert de fonds à l'étranger sans restriction
	Utilisation sans restriction de travailleurs étrangers



### **1.3 Avantages économiques des Zones franches**

L'établissement et l'exploitation des ZF, en général assortis d'incitations économiques supplémentaires, jouent un rôle important dans les politiques nationales de développement économique et industriel de nombreux pays.

Parmi les nombreux articles qui soulignent les avantages économiques des ZF, le FIAS (2008) met en lumière ceux qui suivent : création d'emplois, développement et diversification des exportations, attrait d'investissements étrangers directs, augmentation des rentrées en devises, modernisation industrielle et transfert de technologie ainsi que perfectionnement de la main d'œuvre et développement des compétences.

Pour citer un autre exemple, White (2011) souligne les avantages économiques des ZF en opposant avantages économiques directs et avantages économiques indirects, comme suit :

- avantages directs : ont des conséquences directes et quantitatives sur l'évolution du solde courant et des finances publiques du pays hôte, par l'intermédiaire de la création d'emplois, de la croissance des exportations, des rentrées en devises, des investissements étrangers directs et d'une augmentation des recettes publiques ;
- avantages indirects : incluent des avantages sur le plan organisationnel (essais sur le terrain de réformes économiques plus vastes, effet de démonstration, diversification des exportations) et en matière de ressources techniques et de savoir-faire (perfectionnement des compétences, transfert de technologie et renforcement de l'efficacité commerciale des entreprises nationales).

Ces avantages économiques ne sont que quelques-uns des aspects positifs et des résultats visés avec les politiques liées aux ZF.

## **2. Risques liés aux Zones franches**

Si les avantages économiques des ZF sont bien connus et souvent abordés, il convient de ne pas occulter leurs aspects négatifs, que de nombreux spécialistes ont mis en évidence.

### **2.1 Utilisation de l'instrument sur les subventions à l'exportation**

D'après certains articles universitaires, dont ceux de de Torres (2007) ou de Creskoff et al. (2009), les incitations économiques prévues avec les ZF peuvent constituer une subvention à l'exportation interdite/pouvant donner lieu à une action au titre de l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires de l'OMC (Accord SMC).

La caractéristique, typique des ZF, de report des droits à l'importation et taxes indirectes sur les matériaux de production ne constitue pas une subvention à l'exportation interdite/pouvant donner lieu à une action en raison de la disposition y afférente de l'Accord SMC.<sup>3</sup> Toutefois, certaines autres caractéristiques des ZF, telle l'exonération des taxes directes (impôt sur le revenu) ou le report des droits à l'importation et taxes indirectes sur les biens d'équipement consommés à l'intérieur des ZF peuvent être considérés comme une

---

<sup>3</sup> Annexe II de l'Accord SMC

subvention à l'exportation interdite/pouvant donner lieu à une action au titre de l'Accord SMC si l'exonération est spécifiquement associée aux résultats à l'exportation d'une entreprise.<sup>4</sup>

Étant donné que les critères d'octroi de l'autorisation d'exercer dans les ZF pour les entreprises reposent en général sur le pourcentage ou la valeur de leurs exportations, ces incitations fiscales peuvent dépendre des résultats à l'exportation. Cela pourrait donner lieu à une contestation juridique de la part des pays importateurs ou à l'imposition de droits compensateurs sur les marchandises exportées dans les pays importateurs si le préjudice peut être démontré.

Malgré la rareté des différends portant sur les ZF dans ce contexte<sup>5</sup>, il existe au moins une affaire dans laquelle les caractéristiques d'une Zone franche auraient constitué une subvention à l'exportation visée par l'Accord SMC, et cette affaire a entraîné l'établissement d'un groupe spécial de l'OMC<sup>6</sup> pour approfondir la question.

## **2.2 Activités illicites liées aux Zones franches et documentées par diverses organisations**

Il existe des risques inhérents associés à l'établissement de ZF qui, même s'ils ont pu échapper aux décideurs politiques, font aujourd'hui les gros titres dans le monde entier. La société civile, les organisations internationales et commerciales, répètent que les ZF sont utilisées non seulement par des acteurs économiques légitimes, mais aussi parfois pour des activités illicites.

Le rapport de 2013 de la Chambre de Commerce Internationale (CCI) consigne plusieurs affaires anecdotiques et avance que les ZF sont utilisées pour la distribution/fabrication de marchandises contrefaites. Ce rapport révèle que, en particulier dans un contexte de transit et de transbordement, les opérations de changement d'emballage et d'étiquette menées au sein des ZF, combinées à la surveillance réglementaire plus souple, permettent la prolifération des marchandises contrefaites.

Le Groupe d'action financière (GAFI) (2010) présente plusieurs cas de blanchiment de capitaux liées au commerce illicite. Le rapport mentionne plusieurs affaires dans lesquelles des comptes bancaires appartenant à des entreprises exerçant hors des ZF ont été utilisés pour blanchir les produits du trafic de stupéfiants, etc., et qui impliquaient des entreprises installées dans la ZF. Il identifie plusieurs facteurs favorisant le blanchiment de capitaux dans les ZF : transactions en espèces menées à l'intérieur des ZF, manque d'intégration entre les systèmes informatiques des autorités des ZF et de la douane, insuffisance des vérifications de diligence raisonnable et de conformité menées lors de la phase d'admission des entreprises dans les ZF.

Interpol (2014), examine plusieurs affaires historiques de contrebande de tabac et observe que le manque de clarté concernant tant la compétence de la douane à l'intérieur des ZF, que la responsabilité et le contrôle de la douane dans ces zones, associé à la facilité relative d'établissement des personnes morales dans les ZF, contribue à faire des ZF un « havre » séduisant pour le trafic de tabac. Le Forum économique mondial (2012) a inscrit la question des ZF à son ordre de jour et a rappelé la nécessité de lutter contre le blanchiment des capitaux et le commerce illicite. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2013) renvoie à plusieurs affaires dans lesquelles les caractéristiques des ZF ont été détournées pour des produits du bois ou des déchets électriques et électroniques illicites.

---

<sup>4</sup> Par exemple, Torres, R. (2007), Creskoff, S. et al (2009), Shadikhodiaev (2011) et l'OCDE (2018).

<sup>5</sup> Shadikhodjaev, S. (2011)

<sup>6</sup> Dans cette affaire (WT/DS541/1), la zone qui pose problème est une « zone économique spéciale ».

THE ECONOMIST (2018) a établi un indice permettant d'évaluer la vulnérabilité des pays au commerce illicite, baptisé l'« indice mondial de l'environnement du commerce illicite ». Sur les quatre volets de l'indice, l'un se concentre sur les « zones de libre échange » et se base sur les études de cas de cinq ZF connues.

En 2018, un partenariat conclu entre l'OCDE et l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle a signé la première tentative de proposition d'une analyse quantitative pour établir la relation entre ZF et marchandises contrefaites. L'analyse utilise les données des saisies de marchandises contrefaites effectuées par les douanes entre 2011 et 2013, principalement en Union européenne et aux États-Unis. L'analyse de régression utilise entre 180 et 336 observations comme échantillons. Le rapport met en évidence les corrélations positives entre la « valeur à l'exportation des marchandises contrefaites » (variable dépendante) et l'« existence d'une zone franche d'exportation (ZFE) », le « nombre de ZFE » et le « nombre d'entreprises exerçant dans les ZFE », ce qui signifie que chacune de ces variables augmente la valeur à l'exportation des marchandises contrefaites. Le rapport démontre que les corrélations sont statistiquement significatives et cohérentes, même après exclusion des données aberrantes de la Chine, où l'on observe une valeur à l'exportation très élevée pour les marchandises contrefaites<sup>7</sup>.

### ***Le blanchiment de capitaux et son lien avec la criminalité organisée et le terrorisme***

Les textes spécialisés font état d'affaires de blanchiment de capitaux liés au ZF, ou encore impliquant des organisations terroristes ou la criminalité organisée. Le GAFI (2010) a publié neuf affaires dans lesquelles le blanchiment de capitaux fondé sur les transactions commerciales a été perpétré (Tableau 2-1). Au moins trois impliqueraient des entreprises exerçant à l'intérieur des ZF. Leurs comptes bancaires servaient de destination à des capitaux blanchis utilisés pour financer des activités terroristes. Ces affaires sont encore une fois révélatrices du caractère crucial de la lutte contre les activités illicites qui tirent profit des ZF.

Tableau 2-1 : exemples d'affaires citées par le GAFI (2010)<sup>8</sup>

Synthèse des conclusions des enquêtes
<u>Une bande de trafiquants colombiens vendait de la cocaïne au Hezbollah</u> (une organisation extrémiste) au Liban et utilisait <u>les comptes bancaires de plusieurs entreprises installées dans une ZLE (la Zone franche de Colon)</u> pour recevoir les produits de ces ventes et blanchir les capitaux illicites. Le rapport indique que la tenue des registres d'importation/exportation était effectuée à la main et que l'absence d'intégration entre les systèmes informatiques des autorités de la ZLE et de la douane compliquait encore davantage la détection.
Du tabac en provenance de l'étranger, pour une valeur totale d'un million d'USD, était stocké dans la ZLE I pour subir un changement d'emballage, effectué par l'entreprise A. Il avait ensuite été cédé à l'entreprise B, toujours à l'intérieur de la ZLE I, puis transporté par mer jusqu'à la ZLE II, et enfin secrètement importé sur le marché national, sans acquittement des droits à l'importation. Les produits étaient blanchis par l'intermédiaire d'achats immobiliers effectués sur le marché national. L'affaire reposait sur des documents commerciaux falsifiés et les 12 <u>personnes condamnées se sont révélées également impliquées dans un trafic d'armes et de stupéfiants associé au groupe Abou Sayyaf, une organisation terroriste</u> basée au Philippines.
<u>Une personne clé soupçonnée d'appartenir à l'ETA (Euskadi Ta Askatasuna), une organisation terroriste désignée basée dans le nord de l'Espagne, a créé une entreprise de commerce d'électronique en activité à l'intérieur d'une ZLE du Costa Rica. Le compte bancaire de l'entreprise avait été utilisé pour blanchir les produits d'activités illicites.</u> La véritable activité de l'entreprise était très limitée, et l'entreprise avait pourtant reçu/envoyé pour quelque trois millions d'euros sur six mois.

<sup>7</sup> OCDE (2018) pp. 50 et 51

<sup>8</sup> La synthèse des affaires est entièrement réalisée par l'auteur. Le rapport utilise le terme de « zone de libre échange » (ZLE).

Une entreprise X, négociant en textile, était en activité dans une ZLE du Curaçao et vendait des vêtements à une entreprise installée au Venezuela. Le compte bancaire de l'entreprise X servait en réalité à blanchir les capitaux issus d'un trafic de stupéfiants. L'enquête a permis la confiscation de millions de dollars et d'euros en espèces, qui n'apparaissaient pas dans les livres comptables de l'entreprise X, et a mis en lumière l'utilisation d'une entreprise légitime comme destinataire des produits du trafic de stupéfiants.

## 2.3 Cas de commerce illicite lié aux Zones franches et signalés par la douane

### *Affaires de détection et de saisie liées aux ZF*

Des affaires de commerce illicite liées aux ZF ont également été signalées dans la base de données du Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN) de l'OMD<sup>9</sup>.

Il est important de souligner que les administrations des douanes membres de l'OMD alimentent volontairement la base de données du CEN avec les données de leurs saisies. Plusieurs raisons peuvent les pousser à ne pas déclarer tout ou partie de ces données, y compris pour maintenir le secret des enquêtes en cours. Entre janvier 2011 à août 2018, plus de 600 affaires de commerce illicites détectées (plus de 1 300 si l'on inclut les valeurs aberrantes) et ayant fait l'objet de saisies à l'intérieur des ZF ont été enregistrées (Tableau 2-2)<sup>10</sup> par 48 pays au total. Cela n'est pas significatif sur le plan statistique pour extraire des conclusions solides, et les chiffres de la base de données du CEN repris dans le présent article ne permettent pas de dépeindre un panorama exhaustif des tendances du commerce illicite. Néanmoins, il est possible dégager quelques tendances, même à partir d'un échantillon aussi réduit.

Tableau 2-2 : Saisies déclarées dans les ZF, classées par Région de l'OMD à laquelle appartient le pays de la saisie (unité : nombre d'affaires)

Region	Seizure Country (FZs)						Total
	AMS	MENA	WCA	ESA	Europe	A/P	
	308	58	15	20	201	23	626

(source) Données du CEN de l'OMD (entre janvier 2011 et août 2018)

\* Après exclusion d'un pays à cause d'un nombre de cas déclarés exceptionnellement élevé.

Abréviations :

« AMS » : Amérique du Sud, du Nord, centrale et Caraïbes

« MENA » : Afrique du Nord, Proche- et Moyen-Orient

« WCA » : Afrique occidentale et centrale

« ESA » : Afrique orientale et australe

« Europe » : région européenne

« A/P » : Extrême-Orient, Asie du Sud et du Sud-Est, Australasie et Îles du Pacifique

### *Nature internationale des cas de commerce illicite liés aux ZF*

La première tendance remarquable observée est que les saisies liées aux ZF ont un caractère mondial. Le Tableau 2-3 représente le nombre de saisies effectuées dans les ZF

<sup>9</sup> Le CEN de l'OMD a été développé pour aider la communauté douanière mondiale de lutte contre la fraude à rassembler des données et des informations à des fins de renseignement. Cette base de données sert de répertoire central pour les informations liées à la lutte contre la fraude. Son succès repose sur le flux régulier de données de qualité fournies volontairement par la totalité des Membres de l'OMD. (Pour de plus amples informations, consulter

<http://www.wcoomd.org/fr/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/cen-suite/cen.aspx>)

<sup>10</sup> Plus exactement, il s'agit d'affaires où la saisie a eu lieu dans une « zone de libre échange ».

des pays déclarants (pays de saisie), triées par pays de départ et pays de saisie. Comme on peut le constater, les saisies sont réparties dans le monde entier, car on n'observe pas seulement des saisies intrarégionales - dans lesquelles le pays de départ et de saisie appartiennent à la même région de l'OMD, mais également des saisies multirégionales - où le pays de départ et le pays de saisie se trouvent dans des régions différentes. Dans plus de 200 saisies, des marchandises provenant de la région AMS ont été saisies dans des ZF de cette même région et constituent donc des exemples de trafic intrarégional. On observe aussi beaucoup de saisies intrarégionales dans les régions Europe et MENA. À titre d'exemple de trafic multirégional, des marchandises provenant de la région A/P ont été saisies dans des ZF situées en Europe ou dans la région AMS.

Tableau 2-3 : Saisies déclarées dans les ZF, triées par Région de l'OMD, auxquelles appartiennent le pays de départ et le pays de saisie (unité : nombre de saisies)

		Seizure Country (FZs)						Total
		AMS	MENA	WCA	ESA	Europe	A/P	
Departure country	AMS	242	1			6		249
	MENA		20		1	3		24
	WCA		1	14			2	18
	ESA				13			16
	Europe	12				97		109
	A/P	34	29	2		90	16	170
	Unknown	20	7		3	5	5	40
Total	308	58	15	20	201	23	626	

(source) Données du CEN de l'OMD (janvier 2011~ août 2018)

\* Après exclusion d'un pays à cause d'un nombre de cas déclarés exceptionnellement élevé.

\* Partie surlignée : Saisies intrarégionales, dans lesquelles le pays de départ et le pays de saisie appartiennent à la même Région de l'OMD. Partie non surlignée : saisies multirégionales.

\* Les saisies intrarégionales incluent celles dans lesquelles le pays de départ et le pays de saisie ne sont pas les mêmes, ainsi que celles dans lesquelles ces pays sont les mêmes.

Abréviation : les mêmes que pour le Tableau 2-2.

À l'inverse, le Tableau 2-4 représente le nombre de saisies effectuées pour des marchandises provenant d'une ZF située dans un autre pays, triées par pays de départ et pays de saisie. Là encore, on observe des affaires de trafic intrarégional, mais également multirégional. Par exemple, des marchandises provenant de ZF de la région A/P ont été saisies dans la région MENA. Des marchandises provenant de la région MENA ont été saisies dans la région Europe.

Tableau 2-4 : Saisies déclarées pour des marchandises provenant de ZF d'un autre pays, classées par Région de l'OMD à laquelle appartiennent le pays de départ et le pays de saisie (unité : nombre de saisies)

		Seizure Country						Total
		AMS	MENA	WCA	ESA	Europe	A/P	
Departure country (FZs)	AMS	34				2		36
	MENA		13			3		16
	WCA			7				7
	ESA				1			1
	Europe		1			10		11
	A/P		9			2	1	12
Total	32	23	7	1	17	1	83	

(source) Données du CEN de l'OMD (janvier 2011~ août 2018)

\* Partie surlignée : saisies intrarégionales, dans lesquelles le pays de départ et le pays de saisie appartiennent à la même Région de l'OMD. Partie non surlignée : saisies multirégionales.

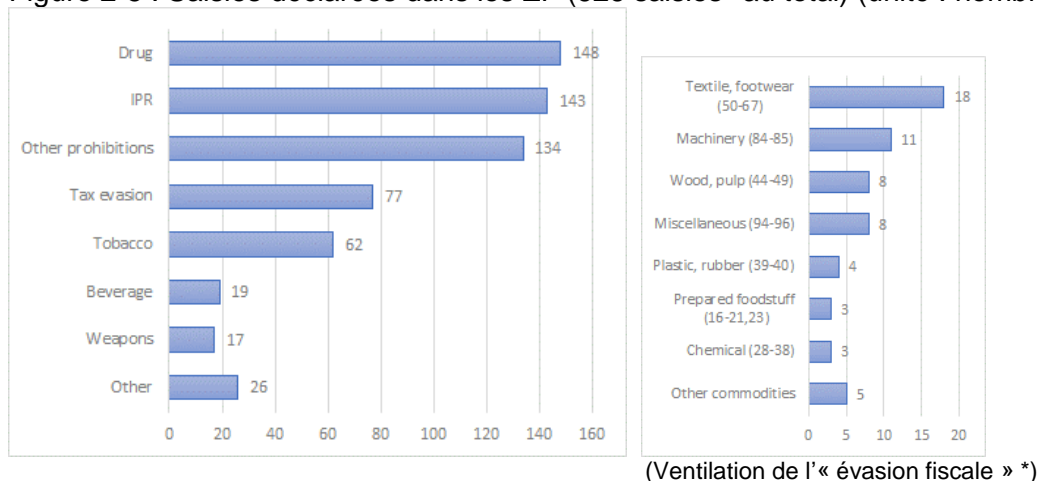
\* Les saisies intrarégionales n'incluent que celles dans lesquelles le pays de départ et le pays de saisie ne sont pas les mêmes.

Abréviation : les mêmes que pour le Tableau 2-2.

### Diversité des types de commerce illicite liés aux ZF

La deuxième tendance remarquable est que les types de commerce illicite ne se limitent pas à l'évasion fiscale ou aux atteintes aux DPI, mais ont beaucoup plus de facettes. Les Figures 2-5 et 2-6 représentent les affaires de saisie précitées déclarées dans la base de données du CEN et triées par types de marchandises. Que la saisie de marchandises illicites ait eu lieu dans des ZF du pays déclarant (Figure 2-5) ou pour des marchandises en provenance d'une ZF située dans un autre pays (Figure 2-6), on constate différents types d'activités illicites, qui vont de l'évasion fiscale à la contrebande de marchandises portant atteinte aux DPI ou de tabac, en passant par le trafic de stupéfiants ou d'armes, d'espèces de faune et de flore protégées par la CITES, etc. Les cas d'évasion fiscale, même à l'exclusion du tabac et des boissons, concernent différents produits de base.

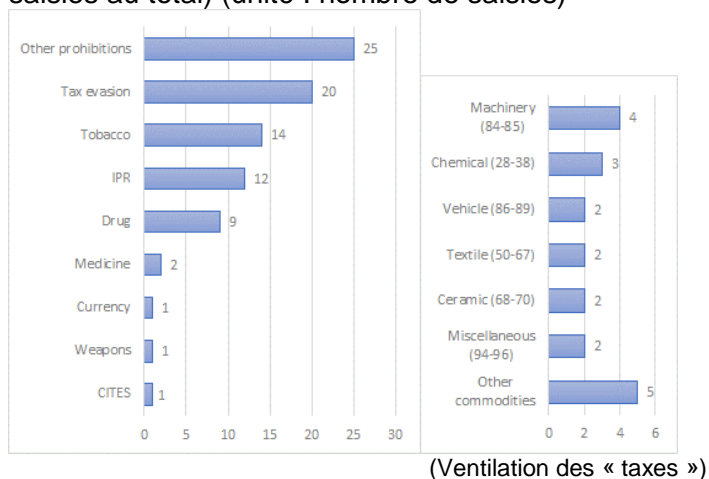
Figure 2-5 : Saisies déclarées dans les ZF (626 saisies\* au total) (unité : nombre de saisies)



\* Les chiffres entre parenthèses indiquent les chapitres du SH auxquels appartiennent les produits de base.

(source) Données du CEN de l'OMD (janvier 2011~ août 2018)

Figure 2-6 : Saisies déclarées pour de marchandises provenant des ZF d'un autre pays (85 saisies au total) (unité : nombre de saisies)



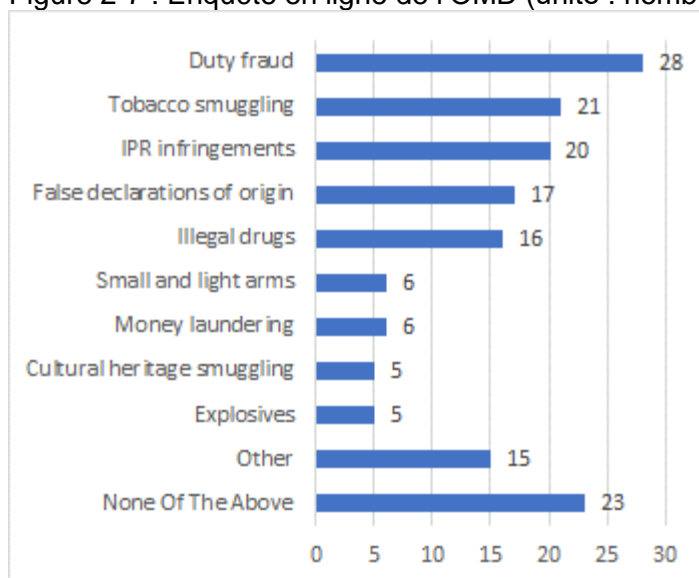
\* Les chiffres entre parenthèses indiquent les chapitres du SH auxquels appartiennent les produits de base.

(source) Données du CEN de l'OMD (janvier 2011 - août 2018)

La Figure 2-7 représente une partie des résultats de l'enquête en ligne de l'OMD menée en 2018 et adressée uniquement aux membres de l'OMD, qui sont 61 à avoir répondu.

Les activités de commerce illicite signalées par les membres de l'OMD étaient aussi variées que dans la base de données du CEN et vont de la fraude aux droits de douane au trafic de stupéfiants, en passant par les atteintes au DPI, la fraude quant à l'origine, le trafic de stupéfiants ou d'armes, le blanchiment de capitaux ou la contrebande de biens culturels.

Figure 2-7 : Enquête en ligne de l'OMD (unité : nombre de membres participants)



Question : « Quels types de détection ou de saisie de marchandises illégales liées aux zones douanières spéciales avez-vous effectués ? »

(Participants : 61 membres)

(source) Enquête en ligne de l'OMD menée en juin 2018

### **Exemples de commerce illicite**

Dans le Tableau 2-8 figure une description des affaires de détection d'activités de commerce illicite. Les cas recensés ici comprennent des exemples portés à la connaissance du Secrétariat de l'OMD à l'occasion de l'enquête en ligne, des ateliers et réunions de l'OMD ainsi que des études menées sur le terrain par les administrations des douanes entre 2018 et 2019.

Il convient de noter non seulement l'existence de fraudes commerciales, axées notamment sur l'évasion fiscale ou l'atteinte aux DPI, mais également la détection de marchandises constituant une menace pour la sûreté et la sécurité, telles que stupéfiants ou armes à air comprimé, comme dans les cas A-15 (stupéfiants), A-16 (stupéfiants), A-17 (stupéfiants), A-18 (armes à air comprimé) et B-4 (armes à air comprimé). Des cas de marchandises portant atteinte aux DPI ou de tabac contrefait ont également été constatés.

Comme l'illustrent les cas A-1 à A-6, les affaires comportant une « absence de chargement » dans les ZF sont fréquentes. Étant donné qu'une déclaration d'importation est requise et que des droits/taxes sont levés lorsque les marchandises quittent la ZF pour entrer sur le marché national, cela incite les opérateurs illégitimes à faire entrer en secret, c'est-à-dire sans déclaration d'importation, sur le marché national des marchandises provenant des ZF. Cela se vérifie en particulier pour les marchandises passibles de droits à l'importation ou de taxes indirectes d'un taux élevé. L'existence d'affaires d'évasion fiscale tirant profit des ZF est logique étant donné l'exonération/suspension des droits et taxes à l'importation dont bénéficient les marchandises situées à l'intérieur des ZF.

Les affaires A-15 et A-17 concernent des cas où des stupéfiants illicites promis à des destinataires installés dans des ZF ont été détectés à l'admission des ZF. Ces affaires ne font

que confirmer l'importance des renseignements de la douane et du suivi douanier des marchandises et entreprises dans les ZF.

En particulier, comme dans le cas A-14, à cause de la difficulté de détermination claire des administrations responsables des ZF, les titulaires de droits tendent à essayer de les faire respecter à l'admission des marchandises sur le marché national. Cela renforce le caractère complexe des ZF - toutes dissociées qu'elles sont des autres parties du territoire national - et nécessite l'intervention de plusieurs administrations.

Dans les affaires A-8, A-9, A-18, A-19, B-4 et B-5, trois pays ou plus interviennent sur la chaîne des opérations de transit/transbordement, ce qui met en exergue la complexité et la nature globale de la question, et confirme la nécessité du partage de renseignements et de la coopération internationale entre les administrations des douanes.

L'affaire A-20 concerne la fabrication de marchandises illicites (tabac contrefait). L'affaire A-7 est un exemple d'exploitation d'une des principales caractéristiques des ZF, à savoir la durée illimitée du séjour des marchandises : des marchandises demeuraient dans des ZF en attendant la prescription des droits anti-dumping.

Tableau 2-8 : Exemples de cas réels<sup>11</sup>

	Types	Description	Source
A. Cas dans une ZF			
1	Évasion fiscale (Absence de chargement)	Des fabricants de produits chimiques exerçant leur activité dans une ZF avaient des stocks de pesticide pour réexportation. L'inspection a révélé que le <u>pesticide, remplacé par de l'eau</u> , avait été passé en contrebande sur le marché national, sans déclaration d'importation.	Atelier de l'OMD
2	Évasion fiscale (Absence de chargement)	Des entreprises installées dans une ZF stockaient des boîtes de compléments alimentaires. Il s'est avéré qu'elles avaient été <u>remplacées</u> par des haricots, du riz et d'autres comprimés, et qu'elles avaient été passées en contrebande sur le marché national, sans déclaration. La différence de prix entre les produits de base était considérable (entre 5 et environ 60 %).	Atelier de l'OMD
3	Évasion fiscale (Absence de chargement)	<u>Poids insuffisant</u> de tabac <u>détecté</u> dans les registres de l'usine, ayant entraîné des amendes de plus de 40 000 USD. Une visite sur site et la comparaison des registres et de l'inventaire physique a fait apparaître un stock manquant.	Atelier de l'OMD
4	Évasion fiscale (Absence de chargement)	<u>Détection d'une absence de marchandises</u> dans une ZF après un contrôle douanier de routine ayant révélé des transformations/mises au rebut non déclarées dans les registres. La valeur de l'évasion fiscale dépasse les 700 000 USD.	Membre de l'OMD
5	Évasion fiscale (Absence de chargement)	<u>Enlèvement non autorisé</u> de matières premières pour des produits finis destinés au marché national.	Enquête en ligne de l'OMD
6	Évasion fiscale (Absence de chargement)	Il s'est avéré que l'entreprise <u>avait retiré en secret ses stocks de pièces mécaniques de la ZF</u> . Cela a été détecté pendant une vérification douanière basée sur les archives conservées dans le système informatique de la douane. Une évasion fiscale de droits/taxes de plus de 70 000 USD allait être commise.	Atelier de l'OMD
7	Évasion fiscale (Activités anti-dumping)	Une entreprise a acheté des marchandises à l'étranger <u>et les a stockées dans des ZF pour attendre la prescription des droits anti-dumping</u> , sans importation sur le marché national. L'entreprise a <u>exploité la caractéristique des ZF liée à la durée de séjour illimitée des marchandises dans les ZF</u> .	Atelier de l'OMD
8	Évasion fiscale (Tabac)	Tabac trouvé dans un conteneur provenant du Moyen-Orient, arrivé dans une ZF en Asie, destiné à l'Europe. L'analyse des risques et l'échange de renseignements ont permis aux douanes d'un pays d'Europe de saisir du tabac non déclaré.	Membre de l'OMD

<sup>11</sup> Cela ne veut pas forcément dire que la saisie a eu lieu entre 2018 et 2019.



9	Évasion fiscale (Boissons)	Des <u>spiritueux sans manifeste</u> (combinés à d'autres produits de base) ont été trouvés. La marchandise a été détectée dans la ZF du pays de transbordement A en Asie.	Membre de l'OMD
10	Évasion fiscale (Autre)	L'importateur prétendait être un consommateur bénéficiant d'un taux préférentiel pour les droits de douane/TVA pour le commerce électronique transfrontalier.* Association de malfaiteurs entre des entreprises situées dans la ZF et en dehors de celle-ci. * Dans ce pays, les activités de commerce électronique transfrontalier qui reposent sur la suspension des droits à l'importation et des taxes indirectes ne peuvent être exercées que dans les ZF.	Membre de l'OMD
11	DPI	Enquête en ligne de l'OMD	Enquête en ligne de l'OMD
12	DPI	Détection d'une admission de <u>marchandises contrefaites</u> en violation des DPI ou des normes de protection des consommateurs.	Enquête en ligne de l'OMD
13	DPI	<u>Atteintes à des DPI</u> sur du dentifrice et du tabac saisis dans des ZF.	Atelier de l'OMD
14	DPI	Des pièces mécaniques contrefaites, fabriquées dans le pays A en Asie, sont entrées dans le pays B au Moyen-Orient en passant par une ZF avant d'être stockées dans une autre ZF du pays B, puis ont été détectées par la douane d'après un renseignement communiqué par le titulaire de droits. À cause du <u>manque de clarté compliquant la détermination de l'administration responsable dans les principales ZF</u> , le titulaire de droits tend à renoncer à faire respecter ses droits sur les marchandises stockées dans ces ZF et cherche à les faire appliquer pour les marchandises se trouvant ailleurs dans le pays.	Titulaire de DPI
15	Stupéfiants	Plus de 30 kg d' <u>héroïne</u> ont été découverts au milieu d'un chargement dans un port, destinés à l'admission dans une ZF près du port.	Membre de l'OMD
16	Stupéfiants	80 000 comprimés de <u>MDMA</u> ont été saisis à l'intérieur d'une ZF.	Membre de l'OMD
17	Stupéfiants	Plus de 100 000 médicaments contenant des substances narcotiques ont été saisis. Le destinataire était une entreprise à l'intérieur de la ZF.	Atelier de l'OMD
18	Armes à air comprimé	<u>Des pistolets airsoft</u> ont quitté le <u>pays A</u> pour rejoindre le <u>pays C</u> , mais ont été saisis lors de leur transit dans une ZF du <u>pays B</u> . Les marchandises étaient déclarées comme d'une autre nature.	Membre de l'OMD
19	CITES	Des animaux vivants inscrits à la CITES provenant du <u>pays A</u> , situé en Afrique, et destinés au <u>pays C</u> en Asie, ont été transbordés dans le <u>pays B</u> en Asie, où ils ont été saisis dans une ZF.	Membre de l'OMD
20	Fabrication (Tabac)	Du tabac et du <u>tabac contrefait</u> (mélangé avec de la sciure de bois) <u>fabriqués dans une ZF</u> ont été saisis dans cette ZF. La moitié (le tabac) était destinée au marché national dans une intention d'évasion fiscale, tandis que l'autre moitié (tabac contrefait, constituant une menace pour la santé humaine) était destinée à l'exportation.	Membre de l'OMD
21	Dissimulation de l'origine	Un <u>connaissance</u> a été réédité et prétendait que l'expédition provenait des ZF, ce qui a permis de <u>rompre et de masquer le véritable trajet des marchandises</u> , outre d'en déguiser l'origine, pour éviter les vérifications de gestion des risques.	Atelier de l'OMD
B. Saisie de marchandises provenant de la ZF d'un autre pays			
1	Évasion fiscale (Tabac)	Le Pays A est occasionnellement confronté à des cas de contrebande de tabac provenant d'une ZF du pays B.	Membre de l'OMD
2	Évasion fiscale (Origine)	Les marchandises qui transitent dans la ZF d'un pays obtiennent parfois un Certificat d'origine au titre de la Grande zone arabe de libre-échange (un accord international de libre-échange), <u>sans perfectionnement substantiel</u> , et peuvent donc bénéficier du régime tarifaire préférentiel du GZALE lors de l'importation.	Atelier de l'OMD

3	Évasion fiscale (Origine)	Il est fréquent que le poisson exporté d'une ZF avec un Certificat d'origine délivré pour bénéficier du régime tarifaire préférentiel de la ZLE de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ne <u>satisfasse pas les critères d'origine</u> (le poisson pêché par des navires immatriculés dans des pays non parties de la ZLE) et ne peut donc pas bénéficier du régime tarifaire préférentiel de la ZLE de la CEDEAO.	Réunions de l'OMD
4	Armes à air comprimé	Près de 200 <u>armes à air comprimé</u> (air/gaz) ont été détectées dans le <u>pays C</u> . Les marchandises étaient stockées dans une ZF du <u>pays A</u> , où elles ont été admises en traversant une frontière terrestre du <u>pays B</u> , et elles étaient destinées à un importateur en activité dans le pays C.	Membre de l'OMD
5	Autre	Du poulet, provenant du <u>pays A</u> , stocké dans une ZF du <u>pays B</u> , a été admis dans une ZF dans le <u>pays C</u> , où son emballage a été changé et sa date limite de consommation repoussée avant d'être exporté dans le <u>pays D</u> (zone instable). Les marchandises ont été détectées dans la ZF du pays C.	Membre de l'OMD

## 2.4 Effets des activités Illicites sur les politiques liées aux Zones franches

En Europe, la question des ZF revêt une importance particulière. Il existe un service de mise à disposition d'installations de stockage sécurisé pour les biens culturels de grande valeur qui tire profit des caractéristiques des ZF liées à l'exonération des droits/taxes et à la durée de séjour illimitée des marchandises. Ce service est proposé dans un contexte de diversification des portefeuilles des investisseurs privés, à la suite de la crise financière mondiale et du fait de la nature de ces objets culturels qui constituent des actifs financiers : ils peuvent en effet être échangés où qu'ils se trouvent physiquement. Il a été signalé que des biens culturels de grande valeur étaient en permanence stockés dans plusieurs ZF et que leur cession aux nouveaux propriétaires était facile et, d'après les rapports des médias de masse, certaines de ces transactions ont permis de blanchir des produits illicites.<sup>12</sup> De plus, il a été souligné que ce type de biens culturels incluait des biens volés dans les zones de conflit ou passés en contrebande.<sup>13</sup>

À la lumière des allégations de blanchiment de capitaux, de trafic illicite d'objets culturels et d'autres activités illicites qui tirent profit des ZF, le rapport de juillet 2019 de la Commission européenne désigne explicitement les ZF<sup>14</sup> comme l'un des nouveaux facteurs de risque pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Par ailleurs, le rapport de mars 2019 du Parlement européen souligne que le recours aux ZF est motivé entre autres par le niveau élevé de confidentialité et le report des droits à l'importation et des taxes indirectes. Le rapport propose même de « supprimer progressivement de toute urgence » les ZF en Union européenne.<sup>15</sup>

Ce n'est pas seulement en Union européenne que les activités illicites dans les ZF ont des conséquences sur les politiques. La Suisse, pour ne citer qu'un exemple, a modifié en 2007 sa loi sur les douanes et a renforcé le contrôle de la douane sur les marchandises stockées dans les ZF, face aux allégations que des ZF du pays avaient été utilisées pour des biens culturels volés.<sup>16</sup>

Mais il n'y a pas que l'Europe ; un pays d'Asie, qui n'est pas partie contractante de l'ASD2 de la CKR, a modifié les caractéristiques types de ses ZF après plusieurs affaires d'évasion fiscale dans ces ZF. La durée de séjour des marchandises dans les ZF, auparavant

<sup>12</sup> Voir par exemple le rapport de l'EPRS (2018) et Gisler, J. (2016).

<sup>13</sup> Voir par exemple Gisler, J. (2016).

<sup>14</sup> Ce rapport date du 24 juillet 2019. Il utilise les termes de « ports francs » et de « zones de libre échange ».

<sup>15</sup> Paragraphe 211 du rapport daté du 26 mars 2019. Le rapport utilise le terme de « ports francs ».

<sup>16</sup> Gisler, J. (2016)

illimitée, est devenue « limitée », et la fréquence de cession des marchandises à l'intérieur des ZF a été réduite, pour prévenir le détournement des caractéristiques des ZF.

### 3. Observation et analyse

Face à la survenue d'activités illicites qui tirent profit des ZF, il convient d'examiner des facteurs susceptibles de favoriser le commerce illicite ou les activités illicites.

#### 3.1 Reconnaissance explicite limitée des Zones franches par le cadre juridique international visant la lutte contre le commerce illicite

En général, les ZF ne sont pas explicitement visées dans les conventions internationales en vigueur pour réglementer le commerce illicite.

Comme l'illustre la Figure 3-1, en général, les dispositions des conventions internationales sur le commerce illicite ne visent pas les marchandises stockées dans les ZF. Même s'il peut arriver que les marchandises illicites soient mentionnées dans certaines réglementations encadrant les opérations de transit/transbordement, les conventions internationales ne réglementent pour l'instant pas toutes le transit/transbordement des marchandises illicites.

Un exemple particulier est celui de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, entrée en vigueur en 1990, qui dispose explicitement que les ZF relèvent de son champ de réglementation<sup>17</sup>. La disposition explicite de la convention est unique en ce qu'elle précise que les mesures adoptées dans les ZF ne devraient « pas [être] moins strictes » que celles appliquées dans les autres parties du territoire national<sup>18</sup>.

Il existe d'autres exemples de conventions internationales englobant les ZF dans leur champ de réglementation, comme l'Accord commercial anti-contrefaçon, ou le chapitre sur la propriété intellectuelle de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (Figure 3-1) ; cependant, soit ces textes ne sont pas encore en vigueur, soit ils ne comptent qu'un nombre limité de parties contractantes.

Cette situation, dans laquelle les ZF ne sont pas explicitement visées dans les conventions internationales, c'est-à-dire des accords internationaux contraignants, vaut aussi pour les accords internationaux non contraignants. Parmi les quatre principaux accords internationaux non contraignants qui réglementent les biens à double usage susceptibles d'être utilisés à des fins de prolifération des armes de destruction massives (ADM)<sup>19</sup>, seul l'Arrangement de Wassenaar vise explicitement les ZF dans ses directives. Les autres textes ne traitent pas directement des ZF, même s'ils font référence au transit et au transbordement.<sup>20</sup>

Cette situation connaît toutefois une exception récente. Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, entré en vigueur en 2018, prévoit explicitement la mise en œuvre de contrôles efficaces du tabac illicite dans les ZF. Il convient de noter que la convention fait référence aux ZF au sens de la définition de la CKR.

---

<sup>17</sup> Les termes de « zones franches » et de « ports francs » y sont utilisés sans être spécifiquement définis.

<sup>18</sup> Article 18

<sup>19</sup> Les quatre principaux accords internationaux non contraignants sur les ADM sont les textes du Groupe des fournisseurs nucléaires, du Groupe Australie, l'Arrangement de Wassenaar et le Régime de contrôle de la technologie des missiles.

<sup>20</sup> Viski, A. et al. (2016)

Tableau 3-1 : Exemples de conventions internationales visant des types spécifiques de commerce illicite

Convention	Entrée en vigueur <sup>21</sup>	PC <sup>22</sup>	Réglemente l'importation	Réglemente l'exportation	Réglemente le transit/transbordement	Réglemente les activités dans la ZF
Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes	1990	190	O	O	O	O
Traité sur le commerce des armes	2014	102	O	O	O	X
CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction)	1973	149	O	O	O	X
Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination	1992	187	O	O	O	X
Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels	1972	137	O	O	X	X
Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants	2004	182	O	O	X	X
Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce	1995	163	O	O (volontaire)	X	X
ACTA (Accord commercial anti-contrefaçon)	-	11	O	O	O (volontaire)	O
Chapitre sur la propriété intellectuelle du PTPGP (Accord de partenariat transpacifique global et progressiste)	2018	11	O	O	O	O
Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac	2018	52	O	O	O	O

<sup>21</sup> Année de l'entrée en vigueur de la convention

<sup>22</sup> Nombre de Parties contractantes en juin 2019

### **3.2 Non-respect du Chapitre 2 de l'Annexe spécifique D de la Convention de Kyoto révisée**

En matière de procédures liées aux ZF, la CKR est la seule convention internationale qui réglemente les régimes douaniers afférant aux ZF.

La CKR, qui compte actuellement 119 parties contractantes, propose un modèle de régimes douaniers modernes et vise à mettre au point des régimes douaniers prévisibles et transparents qui reposent sur l'utilisation des technologies de l'information, la gestion des risques et une approche coordonnée des contrôles avec d'autres administrations, ainsi que des partenariats avec le secteur commercial, entre autres. La CKR s'articule en trois parties : le texte, une Annexe générale comptant dix Chapitres, et dix Annexes spécifiques. L'intégralité de l'Annexe générale est contraignante pour les parties contractantes, qui ne peuvent émettre aucune réserve quant à l'application de ces dispositions. Les Annexes spécifiques de la CRK sont composées de Normes et de Pratiques recommandées. Les parties contractantes peuvent accepter une ou plusieurs Annexe(s) spécifique(s) et soumettre des réserves au sujet des Pratiques recommandées.

Les dispositions de la CKR ont un poids important ; non seulement la CKR constitue l'unique convention internationale qui couvre de manière complète les régimes douaniers, mais ses dispositions ou définitions sont reprises dans d'autres conventions internationales ou législations nationales.

L'ASD2 de la CKR recense 21 normes visant une large gamme de régimes douaniers liés aux opérations des ZF. L'application de plusieurs dispositions de ces normes revêt une importance particulière. Par exemple, la Norme 4 précise que « la douane a le droit d'effectuer à tout moment un contrôle des marchandises détenues dans une zone franche ». La Pratique recommandée 6 dispose que les vérifications de la douane menées sur les marchandises et les opérations à l'intérieur des ZF doivent être fondées sur des considérations de moralité ou d'ordre publics, de sécurité publique, d'hygiène ou de santé publiques ou sur des considérations d'ordre vétérinaire ou phytosanitaire, ou se rapportant à la protection des brevets, marques de fabrique, et droits d'auteur et de reproduction. Même si la Pratique recommandée 6 laisse une marge d'interprétation pour ces opérations, elle ne couvre pas les principaux aspects du régime d'interdiction et de restriction. Si ces vérifications sont effectuées par une autre administration pour le compte de la douane, elles ne doivent pas pour autant être négligées.

La Norme 4 doit être interprétée à la lumière de la Norme 3, qui dispose que « la douane énonce les conditions d'exercice du contrôle de la douane, y compris les exigences en matière de conception, construction et aménagement des zones franches ». L'engagement des autorités douanières dès les premières phases d'élaboration du concept de ZF est nécessaire pour garantir la sûreté, la sécurité, l'efficacité et la facilitation des échanges au sein de la zone.

Actuellement, sur les 119 parties contractantes de la CKR, seules 26 sont parties contractantes de l'ASD2. Sur ces 26, 20 respectent l'ensemble de l'ASD2 et 6 ont émis des réserves quant à plusieurs Pratiques recommandées. La participation des administrations des douanes à l'ASD2 est importante, en particulier pour garantir l'exécution des vérifications de la douane nécessaires dans les ZF, comme l'ont mis en évidence plusieurs articles<sup>23</sup>.

### **3.3 Zones franches considérées comme « n'étant pas sur le territoire douanier » : une erreur d'interprétation de la CKR**

---

<sup>23</sup> Voir par exemple, la CCI (2013), Viski, A. et al. (2016), THE ECONOMIST (2018)

Dans l'ASD2 de la CKR, les ZF sont définies comme étant « une partie du territoire d'une Partie contractante dans laquelle les marchandises qui y sont introduites sont généralement considérées comme n'étant pas sur le territoire douanier au regard des droits et taxes à l'importation ».

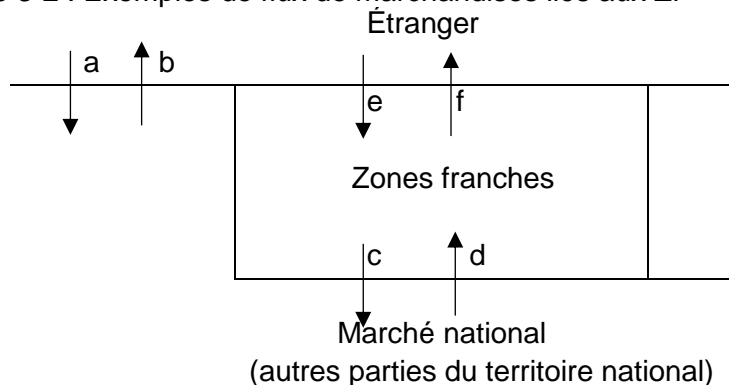
Il convient de préciser que la définition ne précise pas que les ZF sont géographiquement situées hors du territoire douanier. Elle indique qu'une ZF relève du territoire douanier, où le droit douanier est applicable, de même que certaines lois nationales/régionales, comme la législation de l'Union européenne<sup>24</sup>, pour citer un exemple.

La définition de la CRK indique que les marchandises qui se trouvent dans les ZF sont réputées situées en dehors du territoire douanier uniquement aux fins de l'application des droits et taxes à l'importation. Il s'agit du raisonnement justifiant l'une des principales caractéristiques des ZF, comme expliqué dans le point 2.2, à savoir que les taxes indirectes internes sont exonérées immédiatement lors de l'admission dans la ZF en provenance du marché national sans attendre l'exportation effective à l'étranger.

Le nom de ZF est exclusivement lié à cette exonération de droits/taxes. L'interprétation correcte de la définition au sens de l'ASD2 de la CKR est les ZF font partie du territoire douanier et que les lois douanières s'y appliquent, mais aussi que toutes les activités douanières non tarifaires, telles les fonctions de contrôle aux frontières, et notamment les inspections, vérifications des documents, contrôles et saisies, devraient être maintenues et exécutées.

Dans les législations nationales de plusieurs pays, des dispositions définissent formellement les ZF comme « n'étant pas sur le territoire douanier », sans que cela ne se limite à l'application des droits/taxes, ont été relevées. Dans ces pays en particulier, la vente par des entités du marché national à des entités dans les ZF (« d » sur la Figure 3-2) tend à être formellement définie en qualité d'« Exportation » (et est réputée constituer, dans plusieurs pays, une « Importation dans des Zones franches »). De même, dans beaucoup de pays, il est courant que la vente par des entités des ZF à des entités du marché national (« c » sur la Figure 3-2, importation pour mise à la consommation) soit définie en qualité d'« importation » (et soit réputée constituer dans plusieurs pays, une « exportation en provenance de Zones franches »). Dans la législation nationale de plusieurs pays, l'application des contrôles habituels de la douane sur les marchandises situées dans les ZF est expressément exclue.

Figure 3-2 : Exemples de flux de marchandises liés aux ZF



<sup>24</sup> Par exemple, l'article 243 du Code des douanes de l'Union dispose que « les États membres peuvent constituer certaines parties du territoire douanier de l'Union en zones franches ».

On pourrait penser que l'interprétation des ZF comme « n'étant pas sur le territoire douanier » constitue une interprétation erronée de la définition des ZF au sens de l'ASD2 de la CKR. L'interprétation des marchandises situées à l'intérieur des ZF comme se trouvant en dehors du territoire douanier, non seulement au regard des droits/taxes mais également de contrôle de la douane, est également erronée. On pourrait croire que ces erreurs ne posent aucun problème.

Toutefois, la notion d'« extraterritorialité » des ZF et la « ségrégation » de ces zones et du territoire douanier semble déboucher sur un concept de « zone franche extraterritoriale », c'est-à-dire non soumise aux habituels contrôles de la douane, et jusqu'à un refus de ces contrôles, et se traduire tant par une intervention réduite de la douane en termes de suivi des mouvements de marchandises à l'intérieur des ZF que par des régimes/contrôles douaniers moins stricts à l'intérieur des ZF, comme nous allons l'expliquer aux points 3.4 et 3.5.<sup>25</sup>

En effet, en matière d'absence de droits//taxes, dans la définition des ZF au sens de l'ASD2 de la CKR, les ZF sont interprétées comme faisant « partie du territoire douanier », de la même manière que dans la législation de l'Union européenne pour ne citer qu'un exemple.

En Suisse, comme expliqué au point 2.4, à la suite des allégations indiquant que les ZF servaient à stocker des biens culturels volés, la loi sur les douanes, modifiée en 2007, définit les ZF comme « faisant partie du territoire douanier », même si elles en étaient exclues avant l'introduction de l'amendement.

### **3.4 Intervention et pouvoirs insuffisants de la douane**

#### ***Faible niveau d'intervention de la douane***

Les ZF sont établies et exploitées dans une optique liée aux politiques économiques/industrielles. En général, les ministères chargés du développement économique/industriel ou les autorités de la zone jouent un rôle primordial dans l'établissement d'une zone franche ou l'agrément des entreprises qui souhaitent opérer dans la zone. Généralement, la douane participe moins à ces procédures.

D'après l'enquête en ligne de l'OMD menée en juin 2018 (Tableau 3-3), presque 40 % (36 %) des administrations membres ne participent pas à l'établissement des ZF, et plus de 40 % (43 %) ne participent pas à l'approbation des demandes déposées par les entreprises souhaitant opérer à l'intérieur des ZF.

Dans la même veine que ces statistiques, la participation insuffisante de la douane dans les procédures d'établissement des ZF ou d'approbation des entreprises souhaitant y opérer a été constatée à de nombreuses reprises dans des ateliers de l'OMD et études de terrain organisés entre 2018 et 2019. Dans beaucoup de pays, la douane, administration très certainement compétente pour la configuration/l'aménagement des ZF en termes de flux régulier et sûr des marchandises, ne sont pas conviées à la table des parties prenantes concernant l'établissement d'une ZF. La douane, qui dispose tant des savoir-faire que de l'expérience pour suivre les mouvements de marchandises et les activités des entreprises sans faire obstacle aux marchandises légitimes, sur la base de techniques de gestion des risques, ne participe pas non plus à l'agrément des entreprises demandant à opérer dans les ZF. Même dans les pays où la douane est dotée de pouvoirs suffisants pour rejeter

---

<sup>25</sup> Par exemple, dans la législation nationale de plusieurs pays, les marchandises dont l'importation est prohibée (« c » sur la Figure 3-2) ne sont pas toujours réglementées en termes d'admission (« e » sur la Figure 3-2) ou de placement dans les ZF, en particulier pour les marchandises n'étant pas frappées d'une interdiction à l'importation absolue et pouvant être importées sous licence.

l'agrément des entreprises commençant à opérer dans des ZF, il est rare dans les faits que la douane vérifie les dossiers des demandes et les rejette.

Plusieurs articles mettent en évidence la facilité de création des entreprises à l'intérieur des ZF<sup>26</sup> comme l'un des facteurs favorisant le commerce illicite. La non-réalisation tant des contrôles de la douane basés sur les risques que des vérifications douanières des rapports de non-conformité dans le cadre des demandes d'agrément pourrait devenir un levier considérable pour le commerce illicite lié aux ZF. La participation de la douane à la phase d'agrément des entreprises revêt une importance cruciale, surtout du fait que des organisations terroristes ou la criminalité organisée ont été impliquées dans des activités illicites à l'intérieur des ZF, comme indiqué au point 2.3.

L'utilisation du concept d'« Opérateur économique agréé (OEA) » pourrait constituer une méthode de gestion efficace des marchandises et des entreprises à l'intérieur des ZF. D'après l'enquête en ligne de l'OMD, 43 % des administrations appliquent les cadres OEA aux entreprises opérant dans les ZF, mais ces administrations représentent moins que la moitié des participants. Dans un pays, la douane n'a pas appliqué de cadre OEA aux entreprises des ZF parce que le ministère du commerce a compétence dans ce domaine et qu'on considère que la situation de ces entreprises diffère de celle des autres entreprises installées ailleurs dans le pays.

Tableau 3-3 : Résultats de l'enquête en ligne de l'OMD (participants : 61 administrations membres)

Questions	Nombre de réponses
Y a-t-il des zones douanières spéciales (ZDS) dans votre pays ?	Oui : 44
Quel organisme administratif régit les régimes de ZDS ?	Administration des douanes : 21 (47,7 %) Autre (organisme spécial régissant les ZDS ou ministère du développement économique) : 21 (47,7 %)
L'administration des douanes participe-t-elle au processus d'approbation des ZDS et/ou de leur organe d'exploitation ?	Oui : 27 (61,4 %) Non : 16 (36,4 %)
L'administration des douanes a-t-elle participé au processus d'agrément des entreprises avec lesquelles elle interagit au quotidien dans les ZDS ?	Oui : 23 (52,3 %) Non : 19 (43,2 %)
Des programmes de partenariat comme celui des Opérateurs économiques agréés (OEA)/personnes agréées applicables aux organes d'exploitation ou aux entreprises en activité dans les ZDS ?	Oui : 19 (43 %) Non : 21 (47,7 %)

(Note) Le terme de « Zones douanières spéciales » (ZDS) doit être entendu au sens de « Zones franches » selon l'ASD2 de la CKR.

(source) Enquête en ligne de l'OMD, juin 2018.

### ***Limitation des pouvoirs de la douane à l'intérieur de la ZF***

Une importante disposition vise les pouvoirs de la douane dans l'ASD2 de la CKR. Il s'agit de la Norme 4 : « la douane a le droit d'effectuer à tout moment un contrôle des marchandises détenues dans une zone franche ». La douane dispose de ce pouvoir dans de nombreux pays. D'après l'enquête en ligne de l'OMD (Tableau 3-4), parmi les participants ayant des ZF sur leur territoire, 100 % ont répondu avoir le pouvoir d'inspecter physiquement les marchandises à l'intérieur des ZF.

Cependant, les débats menés à l'occasion des ateliers de l'OMD et les observations recueillies pendant les études de terrain ont révélé la véritable situation de la limitation des pouvoirs de la douane à l'intérieur des ZF. Dans plusieurs pays, les agents des douanes ne

<sup>26</sup> GAFI (2010)



peuvent même pas pénétrer dans les ZF sans avoir été préalablement agréés par une autorité de la ZF. Dans plusieurs pays, les agents des douanes ne peuvent même pas pénétrer dans les ZF en l'absence de soupçons concrets de commerce illicite. Dans un pays partie contractante de l'ASD2 de la CKR, la douane n'a pas le pouvoir de révoquer le droit des entreprises à opérer dans les ZF, en particulier pour les entreprises accusées de perpétrer des activités de contrebande au sein des ZF, alors que la douane est naturellement dotée de ce pouvoir dans le cas des entrepôts de douane.

L'insuffisance des pouvoirs de la douane est mise en évidence dans les conclusions de l'enquête en ligne de l'OMD (Tableau 3-4). Malgré le petit nombre de participants, près de 20 % des administrations des douanes n'ont pas le pouvoir d'exiger des entreprises opérant dans les ZF de produire des rapports périodiques. Environ 20% des administrations douanières ayant répondu à l'enquête n'ont pas l'autorité d'effectuer un audit auprès des entreprises à l'intérieur des ZF.

Tableau 3-4 : Résultats de l'enquête en ligne de l'OMD (participants : 61 membres)

Questions	Nombre de réponses
Y a-t-il des zones douanières spéciales (ZDS) dans votre pays ?	Oui : 44
L'administration des douanes a-t-elle le pouvoir d'effectuer les opérations suivantes dans les ZDS ? (Inspection physique des marchandises dans les ZDS)	Oui : 44 (100 %)
L'administration des douanes a-t-elle le pouvoir d'effectuer les opérations suivantes dans les ZDS ? (Détection ou saisie de marchandises illégales dans les ZDS)	Oui : 38 (86,4 %) Non : 6 (13,6 %)
L'administration des douanes a-t-elle le pouvoir d'effectuer les opérations suivantes dans les ZDS ? (Demande de rapports périodiques produits par les entreprises opérant dans les ZDS)	Oui : 35 (79,5 %) Non : 9 (20,5 %)
L'administration des douanes a-t-elle le pouvoir d'effectuer les opérations suivantes dans les ZDS ? (Contrôle des entreprises en exercice dans les ZDS)	Oui : 34 (77,3 %) Non : 10 (22,7 %)

(Note) Le terme de « Zones douanières spéciales » (ZDS) doit être entendu au sens de « Zones franches » selon l'ASD2 de la CKR.

(source) Enquête en ligne de l'OMD menée en juin 2018

### 3.5 Assouplissement des régimes/contrôles douaniers et intégration insuffisante de l'outil informatique

#### *Assouplissement des régimes/contrôles douaniers à l'intérieur des ZF*

Les publications de plusieurs sources publiques indiquent que les régimes/contrôles douaniers plus souples à l'intérieur des ZF sont des facteurs susceptibles de favoriser les activités illicites dans les ZF<sup>27</sup>. L'auteur livre ci-après son interprétation des régimes/contrôles douaniers liés aux ZF.

La première interprétation est que la douane n'a le pouvoir d'inspecter les marchandises qu'à l'admission et à la sortie des ZF. Comme précisé au point 3.4, la douane n'a pas le pouvoir d'inspecter le mouvement des marchandises dans les ZF ni de suivre les activités des entreprises à l'intérieur des ZF. Par conséquent, inévitablement, certaines informations importantes ne sont pas portées à la connaissance de la douane, notamment au sujet des marchandises qui entrent/sortent/séjourne dans la ZF, ou encore de l'identité des entreprises. Par conséquent, le contrôle de la douane, qui repose principalement sur la gestion des risques, perd en efficacité et en rigueur.

La deuxième interprétation concerne une simplification des obligations de déclaration imposées à l'admission dans les ZF de marchandises provenant de l'étranger

<sup>27</sup> Voir par exemple, la CCI (2013), Viski, A. et al. (2016), OCDE (2018),

(« e » sur la Figure 3-2) ou à la sortie des marchandises qui quittent la ZF pour l'étranger (« f » sur la Figure 3-2). Dans plusieurs pays, étant donné que l'admission dans les ZF de marchandises provenant de l'étranger ne constitue pas une importation, la déclaration de chargement n'est pas obligatoire, comme cela est expliqué au point 3.3. Cette situation est considérée comme commune à plusieurs pays, car l'ASD2 de la CKR envisage cet allègement de l'obligation de déclaration et recommande que l'admission dans les ZF de marchandises provenant de l'étranger ne donne lieu à aucune déclaration, tant que les informations correspondantes figurent déjà sur d'autres documents commerciaux<sup>28</sup>.

Les ateliers de l'OMD et les études menées sur le terrain entre 2018 et 2019 ont permis de révéler que les obligations de déclaration (« e » et « f » sur la Figure 3-2) variaient considérablement d'un pays à l'autre, mais aussi en fonction de la situation géographique des ZF et ports francs. Dans plusieurs pays, il n'est pas obligatoire de déclarer à la douane l'admission dans une ZF de marchandises provenant de l'étranger (« e » sur la Figure 3-2) ou la sortie de la ZF de marchandises à destination de l'étranger (« f » sur la Figure 3-2), à la différence des cas d'admission dans/sortie des entrepôts sous douane, pour lesquelles la déclaration est requise. Dans un pays, les marchandises en provenance de l'étranger qui entrent dans une ZF (« e » sur la Figure 3-2) doivent obligatoirement être déclarées à la douane uniquement lorsqu'elles traversent une frontière terrestre, et aucune déclaration n'est obligatoire lorsque des marchandises entrent dans la ZF par la mer, hors manifeste de chargement soumis par les transporteurs.

Plusieurs membres, à l'occasion des ateliers de l'OMD et des études de terrain, ont évalué positivement l'actuelle disposition visant l'exonération de l'obligation de déclaration pour les marchandises en provenance de l'étranger admises dans une ZF (« e » sur la Figure 3-2) de par son caractère crucial pour la facilitation des échanges. D'un autre côté, il convient de noter qu'un pays de l'Union européenne est venu à imposer des déclarations de marchandises pour ces mouvements (« e » et « f » sur la Figure 3-2) suite à une modification de la législation nationale en réponse à des allégations d'activités illicites perpétrées à l'intérieur des ZF.<sup>29</sup>

Outre l'allègement des obligations de déclaration des marchandises, d'autres procédures font également l'objet d'une simplification, par rapport au régime des entrepôts de douane ou du perfectionnement actif, d'une manière propre à chaque pays. (Tableau 3-5)

Tableau 3-5 : Exemples de régimes/pratiques douaniers simplifiés à l'intérieur des ZF

Type de caractéristiques	Exemples de caractéristiques des ZF (par rapport aux marchandises soumises au régime des entrepôts de douane ou du perfectionnement actif)
Caractéristiques notables des ZF d'après l'ASD2 de la CKR	<u>La déclaration n'est pas obligatoire pour l'admission/la sortie de la ZF de marchandises en provenance ou à destination de l'étranger</u> tant que les documents commerciaux donnent des informations sur les marchandises (Pratiques recommandées 9 et 18 de l'ASD2)
	<u>Aucune garantie n'est requise</u> pour l'admission de marchandises dans une ZF (Pratique recommandée 10 de l'ASD2)
	<u>La tenue de registres (inventaire et comptabilité) n'est pas obligatoire pour le mouvement de marchandises à l'intérieur des ZF</u> , tandis que cela est obligatoire dans le régime d'entrepôt de douane (Norme 4 de l'ASD1 de la CKR) *Norme 4 de l'ASD1 de la CKR : « Les mesures prises en matière de stockage des marchandises dans les entrepôts de douane, d'inventaire et de comptabilité sont soumises à l'agrément de la douane. »
	<u>Durée de séjour illimitée pour les marchandises à l'intérieur des ZF</u> (Norme 14 de

<sup>28</sup> La Pratique recommandée 9 de l'ASD2 de la CKR dispose que « la douane ne devrait pas exiger de déclaration de marchandises pour les marchandises introduites dans une zone franche directement depuis l'étranger, si les renseignements nécessaires figurent déjà sur les documents accompagnant lesdites marchandises ».

<sup>29</sup> EPRS (2018)

	l'ASD2 de la CKR)
Caractéristiques propres à chaque pays (simplification des régimes/pratiques douaniers)	Fréquence réduite, ou nature « regroupée », de la <u>déclaration d'importation</u> pour les entreprises opérant dans les ZF par rapport aux autres entreprises
	Pour l'admission dans les ZF en provenance de l'étranger (« e » sur la Figure 3-2) et la sortie des ZF à destination de l'étranger (« f » sur la Figure 3-2), la <u>déclaration à la douane n'est pas nécessaire</u> . En revanche, pour l'admission/la sortie dans/d'un entrepôt de douane, la déclaration à la douane est requise.
	<u>Contrôle simplifié des registres d'inventaire</u> : la tenue des registres n'est pas obligatoire pour chaque contrat commercial (ce qui est habituel pour les marchandises soumises au régime de l'entrepôt de douane ou du perfectionnement actif) ; les registres doivent être tenus au niveau des entreprises. La consommation des matières premières est déclarée en une seule fois et n'a pas à être déclarée pour chaque phase.
	<u>Contrôle simplifié des registres d'inventaire</u> : L'enregistrement des prévisions de consommation des matériaux par unité (en général requis pour les marchandises soumises au régime de l'entrepôt de douane ou du perfectionnement actif) n'est pas obligatoire dans les ZF.
	<u>Contrôle simplifié des registres d'inventaire</u> : La tenue de registres n'est obligatoire que pour des marchandises désignées comme sensibles, alors qu'elle est requise pour toutes les marchandises dans les entrepôts de douane.
	Des produits finis ou des matières <u>peuvent être sélectionnés comme taux d'imposition</u> dans le cas d'activités manufacturières menées au sein des ZF et d'importation sur le marché national.
	Les entreprises de commerce électronique qui utilisent la caractéristique de suspension des droits à l'importation et des taxes indirectes ne peuvent exercer qu'à l'intérieur des ZF.
	Le recours aux services d'un expert spécifié* (obligatoire dans le régime des entrepôts de douane) n'est pas requis. *expert agréé appelé « gardien des marchandises en douane » - spécificité du pays

La troisième interprétation est qu'il n'existe aucune limite à la durée de séjour de marchandises à l'intérieur des ZF.

Comme souligné dans le point 1.2, les marchandises peuvent séjourner de manière illimitée dans les ZF, sans être passibles de droits et taxes indirectes, même si une entreprise les cède à une autre et que la chaîne des cessions comporte d'autres maillons, tant que les marchandises restent physiquement à l'intérieur des ZF. Cette caractéristique, conjuguée à l'incapacité de la douane à élaborer le profil des entreprises installées à l'intérieur des ZF, peut avoir des conséquences négatives sur le contrôle de la douane. Dans un pays qui n'est pas partie contractante de l'ASD2 de la CKR, en raison de cas de commerce illicite qui tirent profit de cette caractéristique, la durée de séjour des marchandises dans les ZF a été limitée en 2016 et leur fréquence de cession fait désormais également l'objet de restrictions, comme cela est expliqué au point 2.4.

La quatrième interprétation concerne la possibilité que la douane ou les autorités de la ZF mettent en œuvre des pratiques passées sous silence. En général, comme expliqué au point 1.2, les pays proposent des incitations économiques considérables aux entreprises installées dans les ZF, telle notamment une exonération fiscale. Ces dispositions favorables aux entités qui investissent dans les ZF risquent de se répercuter sur les politiques visant les pratiques de la douane ou des autorités des ZF, et avoir notamment pour effet une baisse de la fréquence des inspections, contrôles ou vérifications visant des entreprises en exercice dans les ZF. Ces pratiques ne sont en général pas communiquées et restent donc confidentielles.

### ***Intégration/utilisation insuffisantes des technologies de l'information***

Lorsque les ZF sont administrées par d'autres autorités que la douane, cette dernière dispose en général d'un accès limité au système de mouvement des marchandises, étant donné que celui-ci est exploité par l'autorité de la ZF. Ce manque de données relatives au mouvement des marchandises et aux opérations des entreprises à l'intérieur des ZF entrave les activités de gestion des risques de la douane, qui reposent sur les données. Il serait

souhaitable que la douane puisse pleinement accéder aux données gérées par les autorités des ZF, afin de les intégrer à son propre système informatique, pour créer un environnement dans lequel la douane est en mesure d'utiliser ces données pour contrôler efficacement les marchandises et les entreprises, dans l'optique de préserver la sécurité et la conformité sans faire obstacle aux marchandises légitimes.

Par ailleurs, un niveau suffisant d'utilisation de l'outil informatique devrait être garanti de la même manière que dans les autres parties du territoire national. L'importance du traitement électronique des déclarations est indiscutable, car il fournit les pistes d'audit et améliore la traçabilité pour le gouvernement et, en retour, il se révèle plus pratique pour les opérateurs. À l'occasion des différents ateliers de l'OMD et études sur le terrain, la nécessité d'un traitement et d'un archivage des déclarations de documents commerciaux au format électronique tant pour la douane que les opérateurs a été soulignée. Un traitement sur support papier a été constaté en particulier dans les petites ZF, qui comptent un nombre limité d'entreprises actives. Cela renvoie également au point soulevé dans plusieurs publications de sources publiques<sup>30</sup>, à savoir que les transactions en espèces menées à l'intérieur des ZF sont un facteur qui favorise les activités illicites dans les ZF.

---

<sup>30</sup> Voir par exemple le rapport du GAFI (2010)

## Conclusions

Les ZF sont un volet important des politiques de développement économiques des pays hôtes, et les entreprises légitimes profitent des avantages économiques que ces zones leur apportent. En revanche, il existe des cas d'utilisation frauduleuse des ZF par des entreprises illégitimes, ou de commerce ou d'activités illicites perpétrés à l'intérieur des ZF. L'enjeu est de renforcer la sécurité et la conformité à l'intérieur des ZF, tout en maintenant les avantages de ces ZF.

Le niveau d'intervention de la douane dans l'exploitation des ZF tend à être faible. La douane ne participe pas suffisamment à l'établissement des ZF lors de leur phase de démarrage, ni à l'agrément des entreprises exerçant dans les ZF, d'un point de vue de conformité. Dans les opérations quotidiennes des ZF, à cause des données limitées que la douane possède et peut utiliser, qui ont pour effet d'amputer les activités de gestion des risques, le contrôle de la douane à l'intérieur des ZF est inévitablement plus souple. Le pouvoir de la douane tend à être limité à l'intérieur des ZF, alors qu'il est le fondement du respect du droit douanier. Dans certains pays, le rôle de la douane est de faire appliquer les règlements uniquement à l'admission/sortie des ZF et la douane n'est pas autorisée à ne serait-ce qu'entrer dans les ZF en l'absence de soupçons concrets de commerce illicite.

L'apparente « extraterritorialité » des ZF est certainement à l'origine de l'insuffisante intervention de la douane dans l'exploitation des ZF. Lorsque la définition des ZF au sens de l'ASD2 de la CKR, à savoir « généralement considérées comme n'étant pas sur le territoire douanier au regard des droits et taxes à l'importation », en se limitant à « n'étant pas sur le territoire douanier » est simplement interprétée comme indiquant que les ZF se trouvent en dehors du territoire douanier, il s'agit d'une erreur d'interprétation. De plus, considérer que les marchandises se trouvant dans les ZF à la lumière d'une définition se limitant à la caractéristique de « n'étant pas sur le territoire douanier », c'est-à-dire y compris pour les questions non liées aux droits/taxes, constitue également une erreur d'interprétation. La CKR dispose clairement que, pour les autres questions que celles liées aux droits et taxes, les ZF sont réputées faire partie du territoire douanier et que les régimes/contrôles douaniers devraient être applicables et pleinement appliqués, comme dans les autres parties du territoire national.

Il serait nécessaire de lever les ambiguïtés d'interprétation dans un souci de sûreté et de sécurité des ZF, mais aussi pour leur bon développement. Il serait également approprié que les débats ultérieurs sur les éventuels outils internationaux visant les régimes/contrôles douaniers se basent sur la bonne compréhension de la définition et d'autres conclusions du présent article.

Par ailleurs, même si la douane possède pour l'instant peu d'informations à cause de son intervention limitée, il conviendrait que, au niveau opérationnel, la douane s'efforce d'obtenir les informations nécessaires pour contrôler le mouvement des marchandises. La coopération internationale entre les administrations des douanes devrait être davantage renforcée, notamment avec le partage des renseignements disponibles au sujet des ZF en vue de leur utilisation aux fins de la gestion des risques, y compris avec le signalement de cas de commerce illicite dans la base de données du CEN de l'OMD.

## Annexe 1 : Abréviations

Accord SCM	Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires
ASD de la CKR	Chapitre 2, Annexe spécifique D de la Convention de Kyoto révisée
CCI	Chambre de commerce internationale
CEN	<i>Customs Enforcement Network</i> (réseau douanier de lutte contre la fraude)
CKR	Convention de Kyoto révisée (Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers)
DPI	Droits de propriété intellectuelle
FIAS	<i>Facility for Investment Climate Advisory Services</i>
GAFI	Groupe d'action financière
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Opérateur économique agréé
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
SH	Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises
ZDS	Zone douanière spéciale
ZF	Zone franche
ZFE	Zone franche d'exportation
ZLE	Zone de libre échange

(Abréviations pour les régions de l'OMD)

A/P	Extrême-Orient, Asie du Sud et du Sud-Est, Australasie et Îles du Pacifique
AMS	Amérique du Sud, du Nord, centrale et Caraïbes
ESA	Afrique orientale et australe
Europe	Région européenne
MENA	Afrique du Nord, Proche- et Moyen-Orient
WCA	Afrique occidentale et centrale

Annexe 2 : Dispositions du Chapitre 2 de l'Annexe spécifique D (ASD2) de la CKR

Catégorie	Numéro de l'article	Libellé de la disposition
-	Définition	« zone franche » : une partie du territoire d'une Partie contractante dans laquelle les marchandises qui y sont introduites sont généralement considérées comme n'étant pas sur le territoire douanier au regard des droits et taxes à l'importation.
1. Principe	Norme 1	Les prescriptions douanières applicables aux zones franches sont régies par les dispositions du présent Chapitre et, dans la mesure où elles s'appliquent, par les dispositions de l'Annexe générale.
Établissement et contrôle	Norme 2	La législation nationale précise les conditions dans lesquelles les zones franches peuvent être créées; elle détermine les catégories de marchandises susceptibles d'y être admises et précise la nature des opérations auxquelles les marchandises peuvent être soumises pendant leur séjour en zone franche.
	Norme 3	La douane énonce les conditions d'exercice du contrôle de la douane, y compris les exigences en matière de conception, construction et aménagement des zones franches.
	Norme 4	La douane a le droit d'effectuer à tout moment un contrôle des marchandises détenues dans une zone franche.
9. Admission des marchandises	Norme 5	L'admission de marchandises dans une zone franche est autorisée non seulement pour les marchandises qui sont introduites directement depuis l'étranger mais également pour les marchandises qui proviennent du territoire douanier de la Partie contractante concernée.
	6. Pratique recommandée	Devraient être admises dans les entrepôts de douane publics, les marchandises importées de toute espèce, passibles de droits et taxes à l'importation ou soumises à des prohibitions ou restrictions autres que celles : <ul style="list-style-type: none"> <li>- fondées sur des considérations de moralité ou d'ordre publics, de sécurité publique, d'hygiène ou de santé publiques ou sur des considérations d'ordre vétérinaire ou phytosanitaire, ou</li> <li>- se rapportant à la protection des brevets, marques de fabrique, et droits d'auteur et de reproduction,</li> </ul> quels que soient leur pays d'origine, de provenance ou de destination. Les marchandises qui présentent un danger, sont susceptibles d'altérer les autres marchandises ou exigent des installations particulières ne devraient être admises que dans des zones franches spécialement aménagées pour les recevoir.
	Norme 7	Les marchandises admissibles dans une zone franche qui, du fait de leur exportation, bénéficient de l'exonération ou du remboursement des droits et taxes à l'importation, bénéficient de cette exonération ou de ce remboursement immédiatement après qu'elles ont été introduites dans la zone franche.
	Norme 8	Les marchandises admissibles dans une zone franche qui, du fait de leur exportation, bénéficient de l'exonération ou du remboursement de droits ou de taxes internes, bénéficient de cette exonération ou de ce remboursement après qu'elles ont été introduites dans la zone franche.
	9. Pratique recommandée	La douane ne devrait pas exiger de déclaration de marchandises pour les marchandises introduites dans une zone franche directement depuis l'étranger, si les renseignements nécessaires figurent déjà sur les documents accompagnant lesdites marchandises.
4. Sécurité	10. Pratique recommandée	La douane ne devrait pas exiger de garantie pour l' admission de marchandises dans une zone franche.
5. Opérations autorisées	Norme 11	Les marchandises admises dans une zone franche doivent pouvoir faire l' objet d'opérations nécessaires pour en assurer la conservation et de manipulations usuelles destinées à améliorer leur présentation ou leur qualité marchande ou à les conditionner pour le transport, telles que la division ou la réunion de colis, l'assortiment et le classement des marchandises, le changement d'emballage.
	Norme 12	Lorsque les autorités compétentes acceptent que des opérations de perfectionnement ou de transformation soient effectuées dans une zone franche, elles indiquent expressément à quelles opérations les marchandises peuvent être soumises, soit en termes généraux, soit sous forme détaillée, soit encore en combinant ces deux possibilités, dans un règlement applicable sur toute l'étendue de la zone franche ou dans

		l'autorisation délivrée à l'entreprise qui effectue ces opérations.
6. Marchandises consommées à l'intérieur de la zone franche	Norme 13	La législation nationale énumère les cas dans lesquels les marchandises qui sont consommées à l'intérieur des zones franches peuvent être admises en franchise des droits et taxes et fixe les conditions qui doivent être remplies pour bénéficier de cette franchise.
7. Durée de séjour	Norme 14	Sauf circonstances exceptionnelles, la durée du séjour des marchandises dans une zone franche n'est pas limitée.
8. Cessions	Norme 15	Les marchandises admises dans une zone franche doivent pouvoir faire l'objet de cessions.
9. Retrait des marchandises	Norme 16	Tout ou partie des marchandises admises ou produites dans une zone franche doivent pouvoir en être retirées et transférées dans une autre zone franche ou placées sous un régime douanier, sous réserve qu'il soit satisfait aux conditions et formalités applicables dans chacun de ces cas.
	Norme 17	À la sortie d'une zone franche, seule la déclaration de marchandises normalement exigée pour placer lesdites marchandises sous le régime douanier qui leur est assigné est requise
	18. Pratique recommandée	Lorsqu'un document doit être présenté à la douane pour les marchandises qui, à la sortie d'une zone franche, sont acheminées directement à destination de l'étranger, la douane ne devrait pas exiger davantage de renseignements que ceux figurant déjà sur les documents accompagnant lesdites marchandises.
10. Liquidation des droits et taxes	Norme 19	La législation nationale fixe le moment à prendre en considération pour déterminer la valeur et la quantité des marchandises qui peuvent être mises à la consommation à la sortie d'une zone franche, ainsi que les taux des droits et taxes à l'importation ou des droits et taxes internes, selon le cas, qui leur sont applicables.
	Norme 20	La législation nationale précise les règles à appliquer pour déterminer le montant des droits et taxes à l'importation ou des droits et taxes internes, selon le cas, applicables aux marchandises mises à la consommation après avoir subi divers traitements ou opérations de perfectionnement dans une zone franche.
11. Fermeture d'une zone franche	Norme 21	En cas de fermeture d'une zone franche, les personnes intéressées doivent disposer d'un délai suffisant pour transférer leurs marchandises dans une autre zone franche ou les placer sous un régime douanier, sous réserve qu'il soit satisfait aux conditions et formalités applicables dans chacun de ces cas.



## Bibliographie

- Bole, M. J. et Williams, B.R. (2012), *U.S. Foreign-Trade Zones: Backgrounds and Issues for Congress* (les zones de commerce international aux États-Unis : contexte et questions pour le Congrès), the United States Congressional Research Service (service de recherche du Congrès des États-Unis), septembre 2012, disponible en anglais : [https://www.everycrsreport.com/files/20120905\\_R42686\\_6990ccd7bd3ce31777fb435ea6907a1e9f000462.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20120905_R42686_6990ccd7bd3ce31777fb435ea6907a1e9f000462.pdf)
- Creskoff, S. et Walkenhorst, P.(2009), *Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries* (les implications des disciplines de l'OMC relatives aux zones économiques spéciales dans les pays en développement), Groupe La Banque mondiale, avril 2009, disponible en anglais : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4089>
- Davis, J., Isherwood, T., Maalouli, R., Spaner, J. et Lely, R. (2019), *How customs agencies can help special economic zones succeed* (comment la douane participe à la réussite des zones économiques spéciales), août 2019, McKinsey & Company, disponible en anglais : <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/how-customs-agencies-can-help-special-economic-zones-succeed>
- Gari, G. (2011), *The Use of Free Zones for the Promotion of the Offshore Industry in MERCOSUR Countries: A Reasonable Choice? (L'utilisation des zones franches pour la promotion de l'industrie offshore dans les pays du MERCOSUR : un choix raisonnable ?)*, décembre 2011, Banque interaméricaine de développement, disponible en anglais : <https://publications.iadb.org/en/publication/use-free-zones-promotion-offshore-industry-mercosur-countries-reasonable-choice>
- Gilser, J. (2016), *La Suisse face au trafic des biens culturels*, OMD actu, juin 2016, disponible à : <https://mag.wcoomd.org/fr/magazine/omd-actualites-80/la-suisse-face-au-traffic-des-biens-culturels/>
- Gregori, M. (2018), *The Free Port of Trieste: an Analysis of the Current Legal Framework* (Le port franc de Trieste : analyse du cadre juridique actuel), décembre 2018, disponible en anglais : [https://www.researchgate.net/publication/329814812\\_The\\_Free\\_Port\\_of\\_Trieste\\_an\\_Analysis\\_of\\_the\\_Current\\_Legal\\_Framework](https://www.researchgate.net/publication/329814812_The_Free_Port_of_Trieste_an_Analysis_of_the_Current_Legal_Framework)
- Jacobs, W. et Hall, P. V. (2007), *What conditions supply chain strategies of ports? The case of Dubai (Qu'est-ce qui dicte les stratégies pour la chaîne d'approvisionnement des ports ? Le cas de Dubaï)*, Geo Journal, juillet 2007, disponible en anglais : <https://link.springer.com/article/10.1007/s10708-007-9092-x>
- Jatke H. (2012), *Production, holding and movement of excise goods under duty suspension within the European Union* (la production, la détention et le mouvement des marchandises passibles d'accises en cas de suspension des droits au sein de l'Union européenne), Global Trade and Customs Journal, disponible en anglais : [http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%206%2C%20Number%202%20\(Sep%202012\)/02%20Jatzke.pdf](http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%206%2C%20Number%202%20(Sep%202012)/02%20Jatzke.pdf)
- Katie, A.P. (2018), *Ancient Artifacts vs. Digital Artifacts: New Tools for Unmasking the Sale of Illicit Antiquities on the Dark Web* (Objets anciens vs objets numériques : de nouveaux outils pour révéler la vente d'antiquités illicites sur le Darknet), mars 2018, disponible en anglais : <https://www.mdpi.com/2076-0752/7/2/12>

- Lavissière, A. et Rodrigue, J. (2017), *Free ports: towards a network of trade gateways* (Les ports francs : vers un réseau de passerelles commerciales), *Journal of Shipping and Trade*, décembre 2017, disponible à :  
<https://jshippingandtrade.springeropen.com/articles/10.1186/s41072-017-0026-6>
- Lavissière, A., Dedi, L. et Cheaitou, A. (2014), *A Modern Concept of Free Ports in the 21st Century: A Definition towards a Supply Chain Added Value* (Le concept moderne des ports francs au 21<sup>e</sup> siècle : une définition vers une valeur ajoutée pour la chaîne logistique), disponible en anglais :  
[https://www.researchgate.net/publication/290304240\\_A\\_Modern\\_Concept\\_of\\_Free\\_Ports\\_in\\_the\\_21st\\_Century\\_A\\_Definition\\_towards\\_a\\_Supply\\_Chain\\_Added\\_Value](https://www.researchgate.net/publication/290304240_A_Modern_Concept_of_Free_Ports_in_the_21st_Century_A_Definition_towards_a_Supply_Chain_Added_Value)
- Petrova., N. et Templeton, T. (2013), *Foreign Trade Zones and Bonded Warehouses for Luxury Goods* (Zones de commerce international et entrepôts sous douane pour marchandises de luxe), juin 2013, disponible en anglais :  
<https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/81103>
- Polner, M. et Kagawa, S. (2018), Remettre la question des contrôles douaniers dans les zones franches au cœur du débat, *OMD actu*, octobre 2018, disponible à :  
<https://mag.wcoomd.org/fr/magazine/omd-actualites-87/addressing-challenges-related-to-customs-controls-in-free-zones/#>
- Shadikhodjaev, S. (2011), *International regulation of free zones: an analysis of multilateral customs and trade rules* (La réglementation internationale des zones franches : analyse des règles multilatérales en matières douanière et commerciale), *World Trade Review*, disponible en anglais :  
<https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/international-regulation-of-free-zones-an-analysis-of-multilateral-customs-and-trade-rules/8712A4DF62A201A5E5C589DE1546D414>
- THE ECONOMIST (2015), *Special Economic Zones, Political priority, Economic gamble* (Zones économiques spéciales, priorité politique, pari économique), avril 2015, disponible en anglais :  
<https://www.economist.com/finance-and-economics/2015/04/04/political-priority-economic-gamble>
- (2018), *The Global Illicit Trade Environment Index* (L'indice mondial de l'environnement du commerce illicite), 17 septembre 2018, disponible en anglais :  
<http://illicittradeindex.eiu.com/documents/EIU%20Global%20Illicit%20Trade%20Environment%20Index%202018%20-%20FTZ%20June%206%20FINAL.pdf>
- Commission européenne (2019), *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL* (rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil), 24 juillet 2019, disponible en anglais :  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational\\_risk\\_assessment\\_of\\_the\\_money\\_la\\_undering\\_and\\_terrorist\\_financing\\_risks\\_affecting\\_the\\_union.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_la_undering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf)
- Parlement européen (2013), *Establishing Free Zones for regional development* (L'établissement de zones franches pour le développement), 12 mars 2013, disponible en anglais :  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM\\_BRI\(2013\)130481\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM_BRI(2013)130481_REV1_EN.pdf)

Parlement européen, *RÈGLEMENT (UE) N° 952/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 octobre 2013 établissant le Code des douanes de l'Union*, disponible à : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&rid=1>

----- (2019), *Rapport sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, Résolution du Parlement européen du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale (2018/2121(INI))*, mars 2019, disponible à : [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_FR.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_FR.html)

Service de recherche du Parlement européen (EPRS) (2018), *Money laundering and tax evasion risks in free ports* (Le blanchiment de capitaux et l'évasion fiscale dans les ports francs), octobre 2018, disponible en anglais : [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155721/EPRS\\_STUD\\_627114\\_Money%20launde ring-FINAL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155721/EPRS_STUD_627114_Money%20launde ring-FINAL.pdf)

GAFI (2010), *Money laundering vulnerabilities of Free Trade Zones* (Les vulnérabilités en termes de blanchiment de capitaux des zones franches), mars 2010, disponible en anglais : <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/moneylaunderingvulnerabilitiesoffretradezones.html>

FIAS (The Facility for Investment Climate Advisory Services - Service-conseil pour le climat de l'investissement) (2008), *SPECIAL ECONOMIC ZONES – PERFORMANCE, LESSONS LEARNED, AND IMPLICATIONS FOR ZONE DEVELOPMENT* (zones économiques spéciales : résultats, leçons à retenir et implications pour le développement des zones), Groupe de la Banque mondiale, avril 2008, disponible en anglais : <http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>

Plan d'action du monde de l'entreprise pour mettre un terme à la contrefaçon et au piratage (BASCAP) de la CCI (2013), *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones* (contrôle des zones : équilibrer la facilitation et le contrôle pour lutter contre le commerce illicite dans les zones de libre échange du monde entier), mai 2013, disponible en anglais : <https://iccwbo.org/publication/controlling-the-zone-balancing-facilitation-and-control-to-combat-illicit-trade-in-the-worlds-free-trade-zones-2013/>

INTERPOL (2013), *COUNTERING ILLICIT TRADE IN TOBACCO PRODUCTS—A GUIDE FOR POLICY-MAKERS* (Combattre le commerce illicite des produits du tabac - guide pour les décideurs), juin 2014

OIT (2014), *Manuel Syndical sur les Zones Franches d'Exportation*, disponible : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_393009.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_393009.pdf)

OCDE et EUIPO (2018), *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones* (le commerce de marchandises contrefaites et les zones de libre-échange), 15 mars 2018, disponible en anglais : <http://www.oecd.org/gov/trade-in-counterfeit-goods-and-free-trade-zones-9789264289550-en.htm>

Nations Unies (1988), *Commentaire de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, disponible à : [https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/COMMENTARY\\_1988CONVENTION/Commentary\\_to\\_the\\_1988\\_UN\\_Convention\\_F.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/COMMENTARY_1988CONVENTION/Commentary_to_the_1988_UN_Convention_F.pdf)

- ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (2013), *Transnational Organised Crime in East Asia and the Pacific. A Threat Assessment* (La criminalité transnationale organisée en Asie de l'est et dans le Pacifique, analyse d'une menace), avril 2013, disponible en anglais : [https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/transnational-organized-crime-in-east-asia-and-the-pacific-a-threat-assessment.html/TOCTA\\_EAP\\_web.pdf](https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/transnational-organized-crime-in-east-asia-and-the-pacific-a-threat-assessment.html/TOCTA_EAP_web.pdf)
- OMD (2017), *Manuel de l'OMD sur les régimes de perfectionnement actif et passif*, mai 2017, disponible à : [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/wco-handbook-on-inward-and-outward-processing-procedures/perfectionnement\\_actif\\_passif\\_manuel.pdf?db=web](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/wco-handbook-on-inward-and-outward-processing-procedures/perfectionnement_actif_passif_manuel.pdf?db=web)
- Agenda international de la réunion du Conseil du Forum économique mondial (WEF) sur la criminalité organisée (2012), *Organised Crime Enablers (les catalyseurs du crime organisé)*, juillet 2012, disponible en anglais : <http://reports.weforum.org/organized-crime-enablers-2012/#>
- OMC (Organisation mondiale du commerce), *WT/TPR/S/264/rev.1 (Chine, 2012)*, *WT/TPR/S/301 (Panama, 2014)*, *WT/TPR/S/329 (Royaume du Maroc, 2015)*, *WT/TPR/3/357 (Union européenne, 2017)*, *WT/TPR/3/382 (États-Unis, 2018)*, *WT/DS541/1 (2018)*
- Tiefenbrun, S. (2012), *U.S. Foreign Trade Zones of the United States, Free-Trade Zones of the World, and their Impact on the Economy* (les zones de commerce international aux États-Unis, les zones de libre échange dans le monde et leurs conséquences sur l'économie), *Journal of International Business and Law*, septembre 2012, disponible en anglais : <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol12/iss2/11/>
- (2012), *Tax Free Trade Zones of the World and in the United States (Introduction)* (Les zones de commerce exonérées dans le monde et aux États-Unis - Introduction), disponible en anglais : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2209438](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209438)
- Torres, R. A. (2007), *Free Zones and the World Trade Organization Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (les zones franches et l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires)*, OMC (Organisation mondiale du commerce), disponible en anglais : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2021087](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2021087)
- Trampus, F. (2003), *CHALLENGES, THREATS AND NEW OPPORTUNITIES FOR THE WORLD'S FREE ZONES*, (les défis, menaces et nouvelles possibilités des zones franches du monde) disponible en anglais : <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/5595>
- Viski, A. et Michel, Q. (2016), *Free Zones and Strategic Trade Controls* (zones franches et réglementation commerciale stratégique), disponible en anglais : <http://www.str.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2016/10/Free-Zones-and-Strategic-Trade-Controls.pdf>
- Vrins, O. (2018), *Regulation (EU) No 608/2013 Concerning Customs Enforcement of Intellectual Property Rights*, (le Règlement (UE) n° 608/2013 concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle) janvier 2018,
- White, J. (2011), *Fostering Innovation in Developing Economies through SEZ (stimuler l'innovation dans les économies en développement grâce aux zones économiques*

- spéciales*, août 2011, Banque mondiale, disponible en anglais :  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/752011468203980987/Special-economic-zones-progress-emerging-challenges-and-future-directions>
- Yücer, A., Siroën, J.M. et Archanskaia, E. (2014), *World FTZ Database* (base de données des zones de libre-échange dans le monde), disponible en anglais :  
<https://ftz.dauphine.fr/fr/donnees/world-ftz-database.html>
- Traité sur le commerce des armes, disponible à :  
<https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Fran%C3%A7ais1.pdf>
- Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination, disponible en anglais :  
<http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx>
- Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), disponible en anglais :  
<https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/ptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-text-and-resources/>
- Administration des douanes, Ministère des finances, Monténégro, *The Customs Law of Montenegro* (le droit douanier du Monténégro), disponible en anglais :  
<http://www.upravacarina.gov.me/en/library/zakoni>
- Informations générales et texte de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), disponible à :  
<https://www.cites.org/fra/disc/parties/index.php>, <https://www.cites.org/fra/disc/text.php>
- Secrétariat général du conseil de coopération pour les États arabes du Golfe, DROIT DOUANIER COUTUMIER, disponible en anglais :  
<https://www.dubaicustoms.gov.ae/en/Publications/Documents/GCCCommonCustomsLawEnglish.pdf>
- Ministère des affaires étrangères du Japon, *Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA, Accord commercial anti-contrefaçon)*, disponible en anglais :  
[https://www.mofa.go.jp/policy/economy/i\\_property/pdfs/acta1105\\_en.pdf](https://www.mofa.go.jp/policy/economy/i_property/pdfs/acta1105_en.pdf)
- Ministère de la justice, Royaume du Maroc, *La loi n° 19-94 relative aux zones franches d'exportation*, disponible à : <http://adala.justice.gov.ma/production/html/fr/69413.htm>
- Autorité des zones franches d'exportation du Nigeria, *Nigeria Export Processing Zones Act 1992 (loi nigériane de 1992 sur les zones franches d'exportation)*, disponible en anglais :  
<https://www.nepza.gov.ng/images/NEPZA631992.pdf>
- Royal Thai Customs, traduction non officielle de la loi sur les douanes, disponible en anglais :  
[http://www.customs.go.th/data\\_files/9b58e9c383e05163c0223e8e2e7e6991.pdf](http://www.customs.go.th/data_files/9b58e9c383e05163c0223e8e2e7e6991.pdf)
- Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, disponible à :  
<http://www.pops.int/>
- Parlement européen, Règlement (UE) n ° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, disponible à :  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&from=FR>

Conseil fédéral suisse, Loi sur les douanes, disponible à :

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20030370/index.html>

UNESCO, Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, disponible à : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133378>

OMD, Texte de la Convention de Kyoto révisée, disponible à :

[http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx)

OMS, *Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac*, disponible à :

<https://www.who.int/fctc/protocol/Protocol-to-Eliminate-Illicit-Trade-in-Tobacco-Products-FR.pdf?ua=1>

OMC, *Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires*, disponible à :

[https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/24-scm.pdf](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/24-scm.pdf)

-----, Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, disponible en anglais : [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm)

-----