**La transparence des données sur les bénéficiaires effectifs : réflexions sur la transposition par la France de l’une des dispositions majeures de la 5ème directive européenne anti-blanchiment**

*L’une des mesures phares introduites par la 5ème directive anti-blanchiment consiste à ouvrir au public les registres sur les bénéficiaires effectifs. Cette nouvelle disposition invite à réfléchir sur le rôle central de la société civile dans la lutte contre le blanchiment.*

La 5ème directive anti-blanchiment a été présentée par la Commission européenne en juillet 2016, au lendemain de l’affaire des « *Panama Papers* », la plus grande révélation d’informations en matière de blanchiment de capitaux, d’évasion fiscale et de fraude fiscale du XXIème siècle.

Ce scandale a révélé l’existence d’un vaste système de sociétés écrans mis en place par des cabinets d’avocats, des gestionnaires d’actifs et des comptables afin de dissimuler l’identité, l’origine des fonds et la nature des transactions financières de leurs clients. Afin de lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux, il est nécessaire que ces sociétés dévoilent l’identité de leurs bénéficiaires effectifs, c’est-à-dire de leurs ultimes propriétaires[[1]](#footnote-1).

Cet objectif de transparence était déjà au cœur de la 4ème directive anti-blanchiment qui avait imposé aux Etats membres de l’Union européenne de se doter d’un registre centralisé sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur leur territoire, ainsi que des trusts et fiducies régis par leur droit[[2]](#footnote-2). Reprenant l’une des recommandations formulées par le Groupe d’Action Financière (« GAFI »)[[3]](#footnote-3), la 5ème directive exige désormais des Etats membres qu’ils ouvrent au public leurs registres sur les bénéficiaires effectifs des sociétés. Le texte européen fait de la transparence un « puissant moyen de dissuasion »[[4]](#footnote-4). Il confie à la société civile un rôle clé dans la prévention du blanchiment de capitaux en lui permettant d’exercer un « contrôle accru » sur les informations contenues dans les registres sur les bénéficiaires effectifs[[5]](#footnote-5). La directive n’impose toutefois pas aux Etats membres d’ouvrir au public leurs registres sur les trusts et fiducies.

Les 27 Etats de l’Union européenne doivent ainsi veiller à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs, ou tout du moins celles portant sur le nom, le mois et l’année de naissance, le pays de résidence et la nationalité du bénéficiaire effectif, ainsi que la nature et l’étendue des intérêts effectifs détenus, soient accessibles « à tout membre du grand public »[[6]](#footnote-6).

Pour la France, comme pour les autres Etats membres, la transposition de cette mesure européenne pose à la fois la question de la solidité des mécanismes de contrôle mis en place depuis 2017 pour vérifier les informations transmises par les sociétés sur leurs bénéficiaires effectifs, ainsi que celle des modalités selon lesquelles la société civile pourra accéder à ces informations.

1. **Le contrôle des informations sur les bénéficiaires effectifs en France** :

Les textes européens imposent aux Etats membres de mettre en place des mécanismes permettant de s’assurer que les informations conservées dans le registre centralisé sur les bénéficiaires effectifs sont « adéquates, exactes et actuelles »[[7]](#footnote-7).

La France dispose d’un registre centralisé sur les bénéficiaires effectifs depuis 2017[[8]](#footnote-8). Dès cette date, afin d’assurer la fiabilité et l’exactitude des informations qui figurent dans ce registre, les greffiers des tribunaux de commerce ont été dotés par le législateur d’un pouvoir de contrôle comparable à celui qu’ils exercent sur les demandes d’immatriculation ou de modification au registre du commerce et des sociétés (« RCS »)[[9]](#footnote-9).

La transposition de la 4ème directive a conduit le législateur français à soumettre les entités tenues de s’immatriculer au RCS à deux obligations[[10]](#footnote-10). Une obligation d’identification d’une part, consistant à « obtenir et conserver des informations exactes et actualisées sur leurs bénéficiaires effectifs ». Une obligation de déclaration d’autre part, consistant à déposer au RCS un document relatif aux informations à leur bénéficiaire effectif comportant des éléments d’identification. Seul le non-respect de cette dernière obligation est sanctionné pénalement.

A la fin de l’année 2019, plus de deux ans après sa création, le registre français sur les bénéficiaires effectifs comprenait seulement deux tiers des entités soumises à l’obligation de déclaration[[11]](#footnote-11). En outre, quelques mois à peine après le déploiement du registre, les greffiers des tribunaux de commerce voyaient diminuer leurs ressources allouées au contrôle des informations fournies par les sociétés sur leurs bénéficiaires effectifs[[12]](#footnote-12).

La baisse de ces ressources couplée au constat d’un registre incomplet affaiblit le dispositif français de lutte anti-blanchiment. L’existence d’informations exactes et actualisées sur les bénéficiaires effectifs est pourtant un pilier du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment de capitaux. Ainsi, par exemple, les personnes assujetties à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme[[13]](#footnote-13), parmi lesquelles les établissements bancaires, ont accès à l’intégralité des données contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre des mesures de vigilance qu’elles doivent mettre en œuvre à l’égard de leur clientèle[[14]](#footnote-14).

Un registre sur les bénéficiaires effectifs incomplet a donc un impact certain sur la qualité des mesures de vigilance exercées par ces acteurs. A cet égard, les derniers chiffres fournis par TracFin, la cellule française de renseignement financier, sont évocateurs. En 2018, seules 9 % des déclarations de soupçon transmises par les professionnels du secteur financier ont porté sur des personnes morales[[15]](#footnote-15). Ceci, alors que l’utilisation de sociétés et autres entités juridiques est au cœur des schémas de blanchiment.

La transposition de la 5ème directive anti-blanchiment a récemment conduit la France à accroitre les obligations de transparence concernant les informations relatives aux bénéficiaires effectifs[[16]](#footnote-16). Ces derniers sont désormais tenus de fournir les informations permettant de les identifier sous peine de sanctions pénales (création de l’article L. 574-6 du Code Monétaire et Financier). De même, est introduit un mécanisme de signalement des divergences entre les informations détenues sur le bénéficiaire effectif par différentes sources – autres registres, entités assujetties aux obligations de lutte anti-blanchiment, autorités de contrôle, etc. (modification de l’article L. 561-47-1 du Code Monétaire et Financier).

Ces mesures doivent être à présent couplées à l’ouverture concrète du registre sur les bénéficiaires effectifs afin de permettre à la société civile d’accéder ces informations et d’exercer son contrôle.

1. **La société civile, un acteur clé de la lutte anti-blanchiment :**

Sans la société civile, notamment la presse et les organisations de la société civile, les plus grands scandales de blanchiment d’argent de ces dix dernières années, tels que celui des « *Panama Papers* » ou plus récemment des « *Luanda Leaks*[[17]](#footnote-17)», n’auraient sans doute jamais été révélés.

La société civile peut également jouer un rôle préventif. Ouvrir au public les registres contenant les informations sur les bénéficiaires effectifs permet à la société civile de contrôler ces informations et d’identifier d’éventuelles défaillances.

En 2019, par exemple, l’organisation non gouvernementale (« ONG ») *Global Witness* a analysé de manière poussée les données ouvertes du registre britannique sur les bénéficiaires effectifs. Ce faisant, l’ONG a pu révéler les nombreuses lacunes de ce registre tenant à la défaillance du contrôle des autorités britanniques sur les données transmises par les entreprises sur leurs bénéficiaires effectifs[[18]](#footnote-18). C’est parce que le Royaume Uni a ouvert au public les données de son registre sur les bénéficiaires effectifs que l’ONG a pu signaler ces défaillances. Dans les autres pays, ces registres, lorsqu’ils existent, sont tout autant susceptibles de présenter de telles lacunes. Le fait qu’ils ne soient pas ouverts au public empêche tout simplement la société civile d’analyser et contrôler ces informations. En mars 2020, au sein de l’Union européenne, sur les 27 Etats Membres, seuls 5 ont un registre sur les bénéficiaires effectifs centralisé et ouvert au public[[19]](#footnote-19).

La France fait malheureusement partie des 22 Etats Membres n’ayant pas encore ouvert au public son registre. Bien qu’une ouverture prochaine soit prévue par les textes de transposition[[20]](#footnote-20), force est néanmoins de constater que, près de trois mois après la date limite de transposition de la directive, le registre français sur les bénéficiaires effectifs n’est toujours pas accessible au public[[21]](#footnote-21).

S’il est d’ores et déjà prévu que l’accès à ces informations sera gratuit[[22]](#footnote-22), ce dont il faut se féliciter, les textes de transposition de la 5ème directive demeurent silencieux sur les autres modalités de consultation du registre. A l’instar des modalités d’accès mises en place par la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovénie[[23]](#footnote-23), les informations sur les bénéficiaires effectifs devraient être disponibles en format ouvert, c’est-à-dire téléchargeables librement sous format informatisé, sans que leur accès ne soit conditionné à une inscription préalable.

La capacité de la société civile à contrôler les informations contenues dans ce registre et à les croiser avec d’autres sources, telles que la base de données Integrity Watch France mise en place par l’ONG Transparency International France[[24]](#footnote-24), dépend directement de ces modalités de consultation.

1. L’article [L. 561-2-2](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F56C11171A6D2C95F17256836D063A41.tplgfr30s_3?idArticle=LEGIARTI000033517537&cidTexte=LEGITEXT000006072026&dateTexte=20161203&categorieLien=id&oldAction=) du Code Monétaire et Financier définit le bénéficiaire effectif comme étant la ou les personnes physiques qui « contrôlent en dernier lieu, directement ou indirectement, le client » ou « pour laquelle une opération est exécutée ou une activité exercée ». [↑](#footnote-ref-1)
2. Articles 30 et 31 de la [Directive (UE) 2015/849](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN) du Parlement Européen et du Conseil du 20 Mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme [↑](#footnote-ref-2)
3. GAFI (2012-2018), Recommandations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération mises à jour octobre 2018 – Note interprétative de la recommandation 24 [↑](#footnote-ref-3)
4. Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, Préambule, paragraphe 4 : « L’amélioration de la transparence pourrait être un puissant moyen de dissuasion. » [↑](#footnote-ref-4)
5. Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, Préambule, paragraphe 30 : « L’accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l’intégrité des transactions commerciales et du système financier. » [↑](#footnote-ref-5)
6. Modification de l’article 30 de la Directive (UE) 2015/849 par la [Directive (UE) 2018/843](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN) du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 [↑](#footnote-ref-6)
7. Article 30.4 de la Directive (UE) 2015/849 par la [Directive (UE) 2018/843](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN) du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 [↑](#footnote-ref-7)
8. L’ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et le décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l’article L. 561-2-2 du code monétaire et financier ont transposé l’article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. [↑](#footnote-ref-8)
9. Article [L.561-47](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072026&idArticle=LEGIARTI000033512997&dateTexte=&categorieLien=cid) du Code monétaire et financier [↑](#footnote-ref-9)
10. Articles [L.561-46](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000038613516&cidTexte=LEGITEXT000006072026&dateTexte=20190524) du Code monétaire et financier [↑](#footnote-ref-10)
11. [Actes](https://www.cngtc.fr/pdf/telechargement/203-Actes_2019-BAT.pdf) du 131ème congrès du Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce, p.115 [↑](#footnote-ref-11)
12. Le service public exercé par les greffiers des tribunaux de commerce est financé directement par l’utilisateur et non par l’impôt. Le déploiement du registre des bénéficiaires effectifs, qualifié de « challenge » par la profession, a nécessité le recrutement de plusieurs centaines de collaborateurs. Quelques mois à peine après la création de ce registre, le tarif des prestations des greffiers des tribunaux de commerce a pourtant été baissé de 5% (Cf. [Rapport d’activité 2018](https://www.cngtc.fr/pdf/telechargement/188-RAcng_2018BAT2def.pdf), Greffiers des tribunaux de commerce, p.6) [↑](#footnote-ref-12)
13. [Article L. 561-2](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072026&idArticle=LEGIARTI000020179037&dateTexte=&categorieLien=cid) du Code monétaire et financier [↑](#footnote-ref-13)
14. [Article L. 561-4-1](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072026&idArticle=LEGIARTI000033512785&dateTexte=&categorieLien=cid) du Code monétaire et financier [↑](#footnote-ref-14)
15. [Rapport annuel d’activité](https://www.economie.gouv.fr/files/web_raa_tracfin-2018.pdf) de TracFin pour l’année 2018, p.14 [↑](#footnote-ref-15)
16. [Ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041566891&categorieLien=id) renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme [↑](#footnote-ref-16)
17. En janvier 2020, le [Consortium International des Journalistes d’Investigation](ttps://www.icij.org) publie sous le titre de « Luanda Leaks » un rapport détaillé sur la manière dont Isabel dos Santos, la fille de l’ancien Président de la République d’Angola aurait « fait fortune au détriment du peuple angolais ». Ce dossier s'est basé sur environ 715 000 documents reçus par le consortium, détaillant les pratique, participations et transactions financières qui auraient permis à Isabel dos Santos et à son mari de détourner une grande quantité d'argent public de l'Angola vers des paradis fiscaux. [↑](#footnote-ref-17)
18. Global Witness, “[Getting the UK’s house in order](https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/getting-uks-house-order/)”, mai 2019 [↑](#footnote-ref-18)
19. Global Witness, “[Patchy progress in setting up public beneficial ownership registers in the EU](https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/5amld-patchy-progress/?utm_source=hootsuite&utm_medium=twitter_)”, mars 2020 [↑](#footnote-ref-19)
20. Art. L. 561-46 du Code Monétaire et Financier modifié par l’article 8 de l’[ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041566891&categorieLien=id) renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme [↑](#footnote-ref-20)
21. <https://www.infogreffe.fr/rbe> [consulté le 7 avril 2020] [↑](#footnote-ref-21)
22. Article L. 561-46 du Code monétaire et financier modifié par l’article 8 de l’[ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041566891&categorieLien=id) renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme [↑](#footnote-ref-22)
23. *Ibid*. 19 [↑](#footnote-ref-23)
24. [Integrity Watch France](https://www.integritywatch.fr/) est une base de données interactive mise en place par Transparency International France qui offre un aperçu des intérêts et activités déclarés par les parlementaires en vue d’identifier les activités susceptibles de générer des conflits d’intérêts. [↑](#footnote-ref-24)