

## Contribution de Transparency International France aux travaux de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier – 26 février 2024

---

<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>I. Pour une meilleure détection</b> .....	<b>6</b>
1. Consolider le registre des bénéficiaires effectifs, un outil essentiel du combat contre les narcotrafics par les aspects financiers .....	6
2. Renforcer la coopération interservices pour améliorer la détection du narcotrafic et de la criminalité organisée .....	9
3. Améliorer la culture de l'alerte .....	10
<b>II. Pour une meilleure prévention</b> .....	<b>12</b>
1. Rendre obligatoire dans le secteur public la mise en place de plans de prévention de la corruption .....	12
2. Pallier l'insuffisance d'accès aux données relatives à la lutte contre la criminalité transfrontière .....	12
<b>III. Pour une meilleure effectivité</b> .....	<b>13</b>
1. Lutter contre le blanchiment de capitaux : un levier capital dans le combat contre le narcotrafic et la criminalité organisée .....	13
2. Renforcer les moyens de la lutte contre la criminalité économique et financière .....	15
3. Consolider l'agrément des associations de lutte contre la corruption, acteurs essentiels de la lutte contre la criminalité organisée .....	18
<b>IV. Pour des sanctions plus dissuasives</b> .....	<b>19</b>
1. Confisquer pour mieux sanctionner .....	19
2. Accélérer l'usage social des biens confisqués.....	19

## RECOMMANDATIONS

### I. Pour une meilleure détection..... 6

#### 1. Consolider le registre des bénéficiaires effectifs, un outil essentiel du combat contre les narcotrafics par les aspects financiers ..... 6

- ❖ Les autorités françaises en charge de la mise en œuvre de la politique de transparence des bénéficiaires effectifs devraient publier chaque année le nombre d'injonctions et de sanctions, administratives et pénales, imposées aux personnes physiques et morales ayant manqué à leur obligation de déclaration de leurs bénéficiaires effectifs. .... 8
- ❖ La vérification des informations déclarées par les entreprises sur leurs bénéficiaires effectifs est un contrôle complexe nécessitant d'importantes ressources humaines et financières. Les autorités françaises doivent s'assurer que les greffiers des tribunaux de commerce disposent de moyens financiers suffisants afin de vérifier l'exactitude et la complétude des informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et des trusts et fiducies, et de s'assurer de leur fiabilité. .... 8
- ❖ Les autorités françaises devraient régulièrement réaliser des analyses croisées des données de leurs différents registres (RBE, cadastre, FICOPA, etc.). Les résultats chiffrés de ces analyses croisées devraient figurer dans les analyses nationales et sectorielles des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. .... 9
- ❖ Les autorités françaises devraient également garantir les conditions légales d'accès aux registres des bénéficiaires effectifs, en conformité avec le paquet anti-blanchiment sur le point d'être adopté par le législateur européen (*voir Annexe 4*). .... 9

#### 2. Renforcer la coopération interservices pour améliorer la détection du narcotrafic et de la criminalité organisée ..... 9

- ❖ Le gouvernement français devrait mettre en place une politique globale de lutte anticorruption, dont le pilotage serait confié au Premier ministre, afin de garantir une coordination efficace de l'ensemble des acteurs impliqués. Une telle politique déclinerait des objectifs spécifiques par secteur et par zone géographique, ce qui permettrait une impulsion au niveau national de la lutte contre le trafic de stupéfiants par ses aspects financiers. .... 10
- ❖ La Cour des comptes devrait réaliser un audit des différents outils dont les administrations disposent pour identifier les bénéficiaires effectifs de sociétés et en tirer les améliorations souhaitables de chacun de ces outils et de leur utilisation croisée. .... 10

#### 3. Améliorer la culture de l'alerte..... 10

- ❖ Assurer la promotion grand public du lanceur d'alerte par une politique publique globale de lutte contre la corruption. .... 11
- ❖ Développer particulièrement au sein des organisations publiques une pédagogie appuyée pour valoriser la culture de l'alerte et en améliorer la connaissance. .... 11
- ❖ Renforcer la promotion du sujet au sein des organisations du secteur privée. .... 11

<b>II. Pour une meilleure prévention.....</b>	<b>12</b>
1. Rendre obligatoire dans le secteur public la mise en place de plans de prévention de la corruption .....	Erreur ! Signet non défini.
❖ Sur le modèle de l'obligation déjà existante pour les grandes entreprises, modifier la loi Sapin 2 pour rendre obligatoire dans les grandes collectivités territoriales et administrations centrales la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption. ....	12
2. Pallier l'insuffisance d'accès aux données relatives à la lutte contre la criminalité transfrontière .....	12
❖ Publier des statistiques et des informations spécifiques sur la corruption, qu'il s'agisse des suites données aux procédures engagées en matière de corruption transnationale et de leur statut (caractère définitif de la décision) ou des canaux par lesquels les affaires de corruption, notamment de corruption transnationale, sont portées à la connaissance des autorités (lanceurs d'alerte, autodénonciation, dénonciation d'un concurrent, enquête journaliste, signalements, etc.). ....	13
❖ Publier des données précises sur les demandes d'entraide judiciaire émises et reçues par les autorités françaises, ainsi que sur les réponses qui y sont apportées. ....	13
❖ Garantir l'accès du public aux décisions de justice. ....	13
<b>III. Pour une meilleure effectivité.....</b>	<b>13</b>
1. Lutter contre le blanchiment de capitaux : un levier capital dans le combat contre le narcotrafic et la criminalité organisée .....	13
❖ Les autorités françaises devraient rendre compte publiquement de l'utilisation de la présomption de blanchiment dans les affaires de trafics de stupéfiants. ....	15
❖ Les autorités françaises devraient promouvoir la création et l'utilisation de la présomption de blanchiment à l'étranger.....	15
2. Renforcer les moyens de la lutte contre la criminalité économique et financière .....	15
❖ Le gouvernement français devrait assurer une gouvernance de l'AFA à même de traduire l'engagement national dans la politique de lutte contre la corruption. ....	16
❖ Le gouvernement français devrait doter l'AFA de véritables moyens humains et financiers pour mener les missions qui lui sont confiées. ....	16
❖ L'AFA devrait envisager de conclure plusieurs partenariats qui lui permettraient de nouer un dialogue privilégié avec les organes et autorités travaillant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. ....	16
❖ Le gouvernement devrait renforcer significativement les moyens (financiers et humains) alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière, notamment en augmentant le nombre des magistrats et d'assistants spécialisés chargés du suivi des dossiers et le nombre d'enquêteurs des offices centraux, parent pauvre de la réforme de la police judiciaire. Les magistrats ont besoin d'équipes pour gérer des dossiers aussi techniques et volumineux en terme d'actes d'enquête. ....	17

- ❖ Le gouvernement devrait promouvoir et évaluer les actions visant à renforcer la spécialisation des services d'enquête en matière de délinquance économique et financière. .17
- ❖ L'Inspection générale de la Justice (IGJ) devrait réaliser un audit des moyens financiers dont sont dotés l'ensemble des juridictions françaises, compétentes à l'échelon national et local, en matière de lutte contre la criminalité organisée par ses aspects financiers. ....17
- ❖ Renforcer la coopération avec les autorités étrangères, s'agissant du partage d'informations, afin de permettre la poursuite des entités et ressortissants français commettant des actes de corruption à l'étranger.....18
- ❖ Recourir davantage aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes.....18

**3. Consolider l'agrément des associations de lutte contre la corruption, acteurs essentiels de la lutte contre la criminalité organisée..... 18**

- ❖ Les autorités françaises doivent promouvoir le rôle des associations agréées dans la lutte contre la criminalité organisée. ....19
- ❖ Les autorités françaises devraient mener une réflexion sur la transparence de l'instruction, les critères de l'agrément, la durée de celui-ci, la motivation de la décision et l'extension de son champ à d'autres incriminations telles que le financement illégal des campagnes électorales (article L. 113 du code électoral).....19

## INTRODUCTION

Transparency International France (ci-après « TI-France ») est la section française de Transparency International, un mouvement mondial qui mène le combat contre la corruption et les flux financiers illicites (blanchiment). Avec plus de 100 sections dans le monde et un secrétariat international à Berlin, nous œuvrons pour faire de notre vision une réalité. Nos valeurs sont la justice, la démocratie, la transparence, la redevabilité, l'intégrité, la solidarité et le courage<sup>1</sup>.

La vision et la stratégie de notre mouvement ne se contentent pas d'étudier la corruption ou le blanchiment en tant que tels. Elles visent bien au-delà à démontrer comment la corruption et le blanchiment sont les bras armés permettant aux fléaux de notre monde de prospérer : violation des droits humains, menaces environnementales, criminalité organisée, guerre notamment.

Outre ses missions de plaidoyer et d'accompagnement des acteurs engagés<sup>2</sup>, Transparency International développe des outils de mesure afin de documenter les sujets, objets de notre mandat.

Ainsi, depuis 1995, Transparency International publie chaque année son Indice de Perception de la Corruption (IPC) qui mesure la perception de la corruption dans plus de 180 pays et territoires du monde entier. En 30 ans, l'IPC s'est imposé comme l'indicateur mondial de référence de la corruption dans le monde. La corruption étant par définition un phénomène caché, il est, faute de données brutes disponibles, impossible de produire des statistiques objectives permettant de la mesurer.

L'indice note 180 pays et territoires du monde en fonction de leur niveau de perception de la corruption dans le secteur public, en utilisant des données provenant de 13 sources externes (8 pour la France<sup>3</sup>), notamment le Forum économique mondial, des sociétés privées de conseil et de risque, des groupes de réflexion<sup>4</sup>.

Pour cette année encore, les constats sont inquiétants : **dans la plupart des pays, la lutte contre la corruption du secteur public n'a pas ou peu progressé**. À l'échelle mondiale, l'IPC moyen est de 43 et reste inchangé. Pour la douzième année consécutive, plus de deux tiers des pays ont un score inférieur à 50, ce qui est particulièrement préoccupant<sup>5</sup>.

Dans ce paysage, la France n'échappe pas à la tendance générale : malgré les réformes, la France stagne depuis 10 ans. Classée 20<sup>e</sup> sur 180 pays et territoires, la France obtient un score de 71, soit la même note qu'en 2013. Si ce score a légèrement évolué durant cette décennie, oscillant entre 69 et 72/100, cette faible évolution sur dix ans inquiète Transparency International France qui y voit un manque de volonté politique de lutter contre la corruption par une politique globale, portée au plus haut niveau, et ce, malgré une législation et un appareil institutionnel parmi les meilleurs au plan européen. En dix ans la France n'a pas suffisamment tiré profit de la montée en puissance de la Haute Autorité pour la

---

<sup>1</sup> <https://transparency-france.org/>

<sup>2</sup> [Transparency France International Accueil - Transparency France International \(transparency-france.org\)](https://transparency-france.org/)

<sup>3</sup> Ce sont les sources suivantes : La Bertelsmann Stiftung, grande fondation allemande et mondiale ; The Economist Intelligence Unit (EIU), entreprise de recherche et d'analyse qui fait partie du groupe qui publie l'hebdomadaire The Economist ; le IHS Global Insight qui est désormais une filiale de Standard&Poor's ; L'école de commerce suisse International Institute for Management Développement qui publie son World Competitiveness Yearbook (WCY) ; La firme d'intelligence économique PRS Group qui publie l'International Country Risk Guide (ICRG) ; Le World Economic Forum qui réalise tous les ans l'étude Executive Opinion Survey ; L'ONG World Justice Project est une ONG américaine fondée par un des avocats historiques de Microsoft au moment où il présidait l'association américaine des barreaux ; Un groupement d'universités américaines produit le Varieties of Democracy (V-Dem) qui intègre une question sur la corruption. Les répondants sont des chercheurs.

<sup>4</sup> [Transparency.org - Indice de perception de la corruption 2023 : Une corruption non maîtrisée par des systèmes judiciaires de plus en plus faibles...](https://transparency.org/)

<sup>5</sup> En effet, [l'indicateur État de droit](https://www.transparency.org/fr/actualites/indicateur-etat-de-droit) révèle une détérioration globale du fonctionnement des systèmes judiciaires. Les pays qui obtiennent les scores les plus bas sur cet indicateur obtiennent également des scores très bas sur l'IPC. Cela met en évidence un lien manifeste entre l'accès à la justice et la corruption.

transparence de la vie publique (HATVP), de l'Agence française anticorruption (AFA), du Parquet national financier (PNF), ou encore d'un statut de lanceur d'alerte parmi les plus protecteurs d'Europe.

Les efforts de la France en matière de lutte anti-corruption et, plus largement de lutte contre les flux financiers illicites, sont primordiaux dans son combat contre le narcotrafic et la criminalité organisée.

Trafic de stupéfiants et corruption active ou passive sont des délits convergents créant un véritable **cercle vicieux de violence, de pauvreté, d'inégalité et d'érosion de la confiance dans les institutions** s'étendant à l'échelle de la société toute entière (voir Annexe 1 : Le cercle vicieux de la corruption et du trafic de stupéfiants). La criminalité économique et financière est essentielle pour soutenir les activités criminelles. **60 % des réseaux criminels opérant dans l'UE utilisent des méthodes de corruption pour atteindre leurs objectifs illicites**<sup>6</sup>. S'attaquer à la corruption, c'est affaiblir, voire anéantir, considérablement la criminalité organisée. Détection et répression sont devenus des enjeux majeurs en complément des politiques de prévention.

Transparency International travaille depuis de nombreuses années sur les liens entre la corruption et le narcotrafic. Ainsi, depuis 2016, le Mouvement porte, aux côtés d'INTERPOL et de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, le projet CRIMJUST, financé par l'Union européenne. Ce projet vise à réduire l'impact du crime organisé et de la corruption sur la sécurité et l'état de droit dans les pays situés le long des routes du trafic de stupéfiants en Afrique et en Amérique du Sud. Ce projet s'est d'abord concentré sur le renforcement des capacités techniques des services d'enquête de ces pays, puis s'est intéressé aux moyens de faciliter la coopération internationale en matière pénale entre ces différents pays, en privilégiant des enquêtes patrimoniales transfrontières permettant de remonter le fil de l'ensemble des réseaux criminels.

En France, les défis à relever pour endiguer la corruption et les flux financiers illicites restent nombreux, au premier rang desquels ceux d'une volonté politique à réaffirmer pour mieux détecter la corruption (I), en assurer la prévention (II), ainsi qu'une poursuite effective (III) et une répression efficace s'appuyant sur l'intensification des saisies et confiscations (IV).

\* \*  
\*

## I. Pour une meilleure détection

### 1. Consolider le registre des bénéficiaires effectifs, un outil essentiel du combat contre les narcotrafics par les aspects financiers

#### A. L'exhaustivité et la qualité des données sur les bénéficiaires effectifs

L'utilisation de personnes morales – sociétés, trusts et autres entités – est au cœur des schémas de criminalité économique et financière. Selon l'OCDE, **la quasi-totalité des crimes économiques implique l'utilisation de sociétés anonymes**<sup>7</sup>. Selon la Banque mondiale, qui a étudié sur trois décennies plusieurs cas de corruption d'un montant cumulé de 56 milliards de dollars américain, **70 % de ces affaires ont impliqué des sociétés et des intermédiaires**<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0641>

<sup>7</sup> <https://www.oecd.org/daf/ca/43703185.pdf>

<sup>8</sup> E. van der Does de Willebois, *Les Marionnettistes, Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l'empêcher*, Initiative des Nations Unies et de la Banque Mondiale pour le recouvrement des avoirs volés (StAR), 2011

**Le narcotraffic ne fait pas exception.** Le trafic de stupéfiants occupe la plus grande part de la criminalité organisée dans l'Union européenne<sup>9</sup>. Plus de 80 % des réseaux criminels actifs dans l'Union européenne utilisent des structures commerciales légales pour leurs activités criminelles<sup>10</sup>.

Pour lutter contre cette opacité financière, il est nécessaire de lever le voile de la propriété effective. L'identification du bénéficiaire effectif est au cœur du renforcement du dispositif européen de la lutte contre le blanchiment de capitaux. C'est également un élément essentiel du combat contre le narcotraffic par les aspects financiers. Depuis 2015, une directive européenne impose 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 leurs droits.

La France a commencé à collecter des données sur les bénéficiaires effectifs dans un registre centralisé en juin 2017 et a ouvert l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs au grand public en avril 2021. En juillet 2023, Transparency International France a publié un rapport analysant les données du registre français des bénéficiaires effectifs<sup>11</sup>.

Notre constat : alors que les règles actuelles exigent que toutes les sociétés inscrites au registre aient déclaré leurs bénéficiaires effectifs avant le 1<sup>er</sup> avril 2018<sup>12</sup>, **il est aujourd'hui toujours impossible de savoir qui sont les propriétaires réels de 1.532.138 personnes morales enregistrées en France.** En juin 2023, plus de cinq ans après la création du registre français des bénéficiaires effectifs, **seules 69 % des personnes morales ont déclaré un bénéficiaire effectif**, soit 3.365.685 sur un total de 4.897.823 personnes morales actives. Cela signifie que 31 % d'entre elles n'ont pas encore déclaré de bénéficiaire effectif, en violation de leurs obligations<sup>13</sup>.

Parmi le tiers des sociétés françaises qui n'ont toujours pas déclaré leurs bénéficiaires effectifs, il y a plusieurs profils. Ces profils vont **des sociétés familiales dites « dormantes » ayant cessé toute activité, après une certaine période, aux sociétés boîtes aux lettres ou écrans utilisées à des fins d'opacité** pour dissimuler l'identité de leurs propriétaires réels. Il est impossible aujourd'hui d'évaluer la part que représentent ces sociétés écrans dans le total des sociétés en non-conformité.

La régularité des mesures de contrôle et le caractère dissuasif des sanctions sont essentiels pour assurer le respect de ces obligations. Selon les chiffres du Conseil National des Greffiers des Tribunaux de commerce (CNGTC), chargés par le législateur de la fiabilité et de l'exactitude des informations qui figurent dans le RBE, depuis les cinq dernières années, 2,5 millions de courriers ont été adressés par les greffiers pour inviter les sociétés assujetties à l'obligation de déclaration à mettre à jour leurs informations. Le CNGTC propose – ce qui nécessiterait un ajustement législatif ou réglementaire – que les sociétés qui n'ont pas répondu aux relances successives soient radiées et, par voie de conséquence, privées de comptes bancaires.

Les sociétés qui ne se conforment pas à leurs obligations de déclaration des bénéficiaires effectifs s'exposent à des sanctions pénales. Pour les personnes physiques, la sanction peut prendre la forme d'une peine de six mois d'emprisonnement, d'une amende pouvant aller jusqu'à 7.500 euros et d'autres peines accessoires, notamment d'interdiction de diriger, de gérer, d'administrer ou de contrôler une

---

<sup>9</sup> [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf), p.12.

<sup>10</sup> [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf), p.11.

<sup>11</sup> Transparency International France, [Face à un mur d'opacité – Enquête sur la propriété des sociétés et des biens immobiliers en France](#), Juillet 2022.

<sup>12</sup> Le registre des bénéficiaires effectifs a été lancé en août 2017. À partir de cette date, toutes les sociétés nouvellement créées doivent s'acquitter de leur obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs. Les sociétés déjà enregistrées avaient jusqu'au 1er avril 2018 pour déclarer leurs bénéficiaires effectifs.

<sup>13</sup> Les résultats de Transparency International diffèrent légèrement des statistiques fournies par les autorités françaises. Bien que la France ne publie pas de taux de conformité, les informations fournies lors de l'examen d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI) en 2022 ont fait état d'un taux de conformité de 74 %.

société. Pour les personnes morales, la sanction peut prendre la forme d'une amende pouvant aller jusqu'à 37.000 € et d'autres peines accessoires, y compris l'exclusion des marchés publics.

Il n'y a pas d'information publiquement disponible sur le nombre d'injonctions ou de sanctions appliquées par les autorités. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, nous avons contacté la direction générale du Trésor qui nous a révélé que, **depuis 2017, une seule sanction a été imposée pour non-respect de l'obligation de déclaration du ou des bénéficiaires effectifs.**

Il est probable que les sanctions pénales prévues par le code monétaire et financier ne soient pas adaptées au profil des délinquants susceptibles d'utiliser des structures juridiques à des fins d'opacité. Leur caractère dissuasif pourrait être renforcé. Dès lors que la non-déclaration apparaîtrait comme intentionnelle, il devrait être possible d'accroître les sanctions. Néanmoins, avant de renforcer le caractère dissuasif de ces sanctions, il faudrait déjà les appliquer, ce qui nécessite des moyens tout au long de la chaîne de contrôle, depuis les greffiers des tribunaux de commerce jusqu'à la justice pénale.

**L'actuel taux de complétude du registre sur les bénéficiaires effectifs l'empêche d'être un outil véritablement effectif en matière de détection de la criminalité économique et financière.** Transparency International a noué un partenariat avec le CNGTC en juillet 2023 et souhaite sensibiliser les acteurs publics et privés à l'utilisation des données sur les bénéficiaires effectifs par le biais de formations dédiées.

## **B. L'interconnexion des différents registres existants**

Transparency International France révélait en juillet 2023 qu'au moins 10,35 millions de parcelles enregistrées au plan cadastral français (hors Alsace-Moselle, Corse et territoires ultra-marins), soit 11 % du total, appartiennent à des sociétés privées. L'identité des propriétaires réels de 7,33 millions de ces parcelles, soit près de 71 % de l'ensemble des parcelles appartenant à des sociétés, est inconnue. En d'autres termes, en France, les trois quarts des biens immobiliers détenus par des sociétés le sont de manière anonyme. Parmi les différents types de sociétés qui peuvent être créées en France, les sociétés civiles immobilières (SCI) se distinguent. Le rapport constate que seulement 63 % des SCI ont déclaré leurs bénéficiaires effectifs, l'un des taux les plus bas, toutes catégories de sociétés confondues. Le constat s'aggrave lorsque l'on examine plus en détail les 1,3 millions de SCI propriétaires de 2,89 millions de parcelles en France.

La production de tels résultats, inédits en France, a été rendue possible grâce à l'analyse croisée du registre français des bénéficiaires effectifs et du cadastre. Si Transparency International France se félicite de l'accessibilité de ces registres, l'ONG regrette que les autorités françaises ne s'adonnent pas plus de manière systématique à un tel exercice, primordial pour détecter les zones et secteurs les plus vulnérables au risque de blanchiment.

### **Recommandations :**

- ❖ Les autorités françaises en charge de la mise en œuvre de la politique de transparence des bénéficiaires effectifs devraient **publier chaque année le nombre d'injonctions et de sanctions, administratives et pénales, imposées aux personnes physiques et morales ayant manqué à leur obligation de déclaration de leurs bénéficiaires effectifs.**
- ❖ La vérification des informations déclarées par les entreprises sur leurs bénéficiaires effectifs est un contrôle complexe nécessitant d'importantes ressources humaines et financières. Les autorités françaises doivent s'assurer que les greffiers des tribunaux de commerce **disposent de moyens financiers suffisants afin de vérifier l'exactitude et la complétude des**

**informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et des trusts et fiducies, et de s'assurer de leur fiabilité.**

- ❖ Les autorités françaises devraient régulièrement réaliser des analyses croisées des données de leurs différents registres (RBE, cadastre, FICOBA, etc.). Les résultats chiffrés de ces analyses croisées devraient figurer dans les analyses nationales et sectorielles des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
- ❖ Les autorités françaises devraient également garantir les conditions légales d'accès aux registres des bénéficiaires effectifs, en conformité avec le paquet anti-blanchiment sur le point d'être adopté par le législateur européen (*voir Annexe 4*).

## **2. Renforcer la coopération interservices pour améliorer la détection du narcotrafic et de la criminalité organisée**

En France, l'administration fiscale, en raison des informations de premier plan auxquelles elle a accès, a un rôle à jouer dans la lutte contre le narcotrafic par ses aspects financiers. En la matière, pourtant, les marges de progression sont immenses.

En matière de corruption, le groupe de travail de l'OCDE contre la corruption révèle qu'en France, parmi les sources de détection des infractions de corruption d'agent public étranger insuffisamment exploitées figurent les autorités fiscales<sup>14</sup>. Le rapport souligne le « **faible nombre de signalements par l'administration fiscale** » qui semble indiquer que l'administration fiscale « *est en mesure de détecter des pots-de-vin dissimulés sous la forme de dépenses licites mais ne transmet que rarement cette information au parquet* ».

**Le manque de coopération des différents services, parfois même au sein d'une même administration, est particulièrement flagrant en matière d'identification du bénéficiaire effectif.** En France, l'identification du bénéficiaire effectif n'est pas une « *authentique nouveauté* »<sup>15</sup> et existait déjà dans des textes antérieurs en matière fiscale. A cet égard, on peut citer la taxe forfaitaire de 3% sur la valeur vénale des immeubles possédés, directement ou indirectement, en France par des personnes morales n'y ayant pas leur siège social<sup>16</sup>. Elle concerne en principe toute entité juridique, française ou étrangère, jouissant ou non de la personnalité morale, et qui détient directement ou indirectement des immeubles situés en France. L'institution de cette taxe sur la valeur vénale immobilière (TVVI) vise à inciter les entreprises à déclarer les « détenteurs ultimes » de biens immobiliers en France et tend à dissuader les contribuables assujettis initialement à l'impôt de solidarité sur la fortune et présentement à l'impôt sur la fortune immobilière de se soustraire « *à une telle imposition en créant, dans des Etats n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale comportant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, des sociétés qui deviennent propriétaires d'immeubles situés en France* »<sup>17</sup>. Ces dispositions sont applicables quel que soit le nombre d'entités juridiques interposées. De nombreuses exonérations sont prévues, en raison de la nature des propriétaires, du lieu de situation de leur siège, ou parce que ces entités respectent certaines obligations déclaratives, ou encore parce qu'elles prennent l'engagement de communiquer sur demande certains renseignements à l'administration fiscale française.

Avec ces deux dispositifs, registre des bénéficiaires effectifs et TVVI, la France semble *a priori* s'être dotée d'un arsenal relativement efficace lui permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs à des fins

<sup>14</sup> Quatrième évaluation de la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, §48, p.26.

<sup>15</sup> Jérôme Capdeville, Précisions utiles sur l'appréciation du bénéficiaire économique d'une fondation, Revue des sociétés 2019 p.770.

<sup>16</sup> CGI, art. 990 D, CGI, art. 990 E, CGI, art. 990 F et CGI, art. 990 G.

<sup>17</sup> Conseil constitutionnel 29 décembre 1989 / n° 89-268.

de lutte contre le blanchiment et de lutte contre la fraude fiscale. Se pose néanmoins la question de l'articulation de ces dispositifs. **L'administration fiscale et l'administration en charge de la mise en œuvre de la politique française anti-blanchiment se coordonnent-elles suffisamment ?** La question mérite d'être posée au vu des révélations de journalistes découvrant des villas appartenant à des oligarques russes sous sanctions échappant aux mesures de gel<sup>18</sup> et des analyses de Transparency International France révélant que les deux tiers des biens immobiliers appartenant à des sociétés sont détenus de manière anonyme. En effet, selon l'administration fiscale, « *en cas de détention indirecte de biens par de multiples interpositions de sociétés étrangères, les données disponibles en France ne permettent pas nécessairement de connaître les bénéficiaires effectifs de ces sociétés* »<sup>19</sup>, et ceci malgré la TVVI créée justement pour empêcher les assujettis d'échapper à l'impôt au moyen de chaînes de sociétés.

#### Recommandations :

- ❖ Le gouvernement français devrait mettre en place une politique globale de lutte anticorruption, dont le pilotage serait confié au Premier ministre, afin de garantir une coordination efficace de l'ensemble des acteurs impliqués. Une telle politique déclinerait des objectifs spécifiques par secteur et par zone géographique, ce qui permettrait une impulsion au niveau national de la lutte contre le trafic de stupéfiants par ses aspects financiers.
- ❖ La Cour des comptes devrait réaliser un audit des différents outils dont les administrations disposent pour identifier les bénéficiaires effectifs de sociétés et en tirer les améliorations souhaitables de chacun de ces outils et de leur utilisation croisée.

### 3. Améliorer la culture de l'alerte

La loi Sapin II, complétée par la loi du 21 mars 2022, a constitué un progrès décisif en la matière, d'une part, en reconnaissant au lanceur d'alerte un statut juridique et, d'autre part, en mettant en place un régime de protection de l'alerte interne unifié en Europe<sup>20</sup>. Transparency International France a très largement participé à ces travaux afin d'obtenir une législation européenne et un dispositif français satisfaisant en l'état<sup>21</sup>. Désormais, il convient de passer des déclarations aux actes.

Incontestablement, **la culture de l'alerte doit être améliorée au sein des organisations afin que le lanceur d'alerte puisse assumer pleinement son rôle dans la détection de la corruption**. Or, malgré une loi plus protectrice et les efforts réalisés, la promotion de l'alerte par une pédagogie récurrente est insuffisante dans les entreprises, et le secteur public connaît mal ce dispositif, lequel vient se superposer à d'autres mécanismes, en brouillant la lisibilité et la compréhension.

**Les freins actuels :** Pour TI-France qui, à travers son Centre d'action juridique et d'assistance citoyenne (CAJAC)<sup>22</sup> et la Maison des lanceurs d'alerte<sup>23</sup>, assure un appui et un soutien à ces derniers, le constat est clair : **le parcours du lanceur d'alerte reste trop périlleux<sup>24</sup> et coûteux pour être véritablement**

<sup>18</sup> A. EL IDRISSE, Boris Rotenberg, un oligarque russe dont les villas françaises échappent aux sanctions, Le Monde, 20 juin 2023.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Transparency International France, Guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte, 2018.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> <https://transparency-france.org/aider-victimes-de-corruption/cajac/>

<sup>23</sup> <https://transparency-france.org/actu/communiqu-17-associations-et-syndicats-creent-la-maison-des-lanceurs-dalerte-et-son-fonds-de-dotation/>

<sup>24</sup> « Ces « lanceurs d'alerte » risquent souvent leur carrière et leurs moyens de subsistance et, dans certains cas, de graves répercussions se font longtemps sentir sur leurs finances, leur santé, leur réputation et leur vie personnelle. Afin de prévenir les actes répréhensibles et de défendre

**incitatif** : le lanceur d’alerte est toujours péjorativement connoté ; son rôle, par voie de conséquence, est peu valorisé au sein des organisations (faiblesse de l’engagement du « top management » sur le sujet, absence de formation suffisante, déficit de confiance dans les dispositifs, absence d’incitation à l’alerte, communication sur les dispositifs peu satisfaisante, absence significative de données sur le nombre, la nature et le traitement des alertes)<sup>25</sup>.

Or, pour des faits de corruption transfrontière impliquant des entités établies en France qui agissent frauduleusement à l’étranger, disposer de l’information est capital. Le lanceur d’alerte possède cette information : il doit être valorisé et protégé pour agir en toute sécurité juridique au sein des organisations. **Le secteur public attire particulièrement l’attention de Transparency International France sur ce point.**

En outre, sur le plan judiciaire, le lanceur d’alerte ne dispose pas de garantie autres que celles d’un témoin anonyme, ce qui crée un frein supplémentaire à la divulgation des informations sans lesquelles ni les faits de corruption, ni ceux du blanchiment ne sont révélés. L’Agence française anticorruption est compétente en qualité d’autorité pour recevoir et traiter les alertes en matière d’atteinte à la probité : il convient de lui donner les moyens de s’y consacrer pleinement et d’assurer le développement de la pédagogie en ce sens.

Enfin, Transparency International France note que le statut de repenti, totalement différent de celui du lanceur d’alerte en ce que le repenti participe à la commission de l’infraction, n’est pas utilisé en matière de délinquance économique et financière ; il y a là très certainement une piste de réflexion dont la commission doit se saisir, et ses auditions montrent qu’elle le fait. Nous le saluons.

Aussi, face aux dangers sociétaux à affronter et aux enjeux posés par leurs combats, **la figure du lanceur d’alerte doit faire l’objet d’une promotion portée fermement par une politique publique globale de lutte contre la corruption** : campagne de sensibilisation, pédagogie sur la notion du lanceur d’alerte et son rôle, pédagogie sur les dispositifs de protection, confiance dans l’anonymat notamment, confiance dans les dispositifs d’enquête interne au sein des entreprises, provision financière pour assurer sa défense. Le sujet est encore fortement ancré dans des préjugés (délation). **Cette pédagogie est particulièrement nécessaire dans le secteur public qui doit être mis à contribution avec pragmatisme et efficacité dans la détection des atteintes à la probité.**

#### Recommandations :

- ❖ Assurer la promotion grand public du lanceur d’alerte par une politique publique globale de lutte contre la corruption par des campagnes grand public notamment.
- ❖ Développer particulièrement au sein des organisations publiques une pédagogie appuyée pour valoriser la culture de l’alerte et en améliorer la connaissance.
- ❖ Renforcer la promotion du sujet au sein des organisations du secteur privée.

---

*l’intérêt public, il est essentiel de veiller à ce que ceux qui osent parler soient correctement protégés* », Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen : Renforcer la protection des lanceurs d’alerte au niveau de l’UE, COM(2018) 214 final, 23 avril 2018, p. 2.

<sup>25</sup> <https://transparency-france.org/actu/tribune-une-loi-pour-mieux-defendre-les-lanceurs-dalerte/>

## II. Pour une meilleure prévention

### 1. Rendre obligatoire dans le secteur public la mise en place de plans de prévention de la corruption

Dans le secteur public, la mise en œuvre d'un plan complet de prévention de la corruption n'est pas obligatoire, alors qu'elle l'est dans les grandes entreprises en application de la loi Sapin 2. L'Agence française anticorruption, également créée par la loi Sapin 2, est pourtant compétente pour contrôler à la fois la mise en œuvre d'un tel plan pour les entreprises et les administrations publiques. Selon la loi Sapin 2, un plan complet de prévention de la corruption comprend 7 volets parmi lesquelles une cartographie des risques qui peut permettre d'identifier les fonctions les plus susceptibles d'être soumises à un risque de corruption par les narcotrafiquants, des actions de formation pour permettre aux agents de mieux reconnaître les actions de corruption, des contrôles comptables permettant de détecter les actes de corruption *a posteriori*, un dispositif d'alerte interne permettant aux agents de signaler les cas de corruption.

L'obligation de mise en œuvre permettrait de pallier le faible taux de mise en œuvre d'un plan de prévention dans les collectivités territoriales. Selon une [enquête](#) publiée par l'AFA en 2022, seules 10 % des communes disposaient d'un plan ou de mesures de prévention de la corruption, 80 % pour les départements et 25 % pour les EPCI.

Pour les administrations centrales, on dispose de moins d'informations sur le taux de mise en œuvre de mesures de prévention. Un [rapport](#) publié par le GRECO en 2020 relevait néanmoins l'absence d'une stratégie globale de prévention de la corruption pour les services de police et de gendarmerie, et appelait la France à corriger cette lacune.

#### Recommandations :

- ❖ Sur le modèle de l'obligation déjà existante pour les grandes entreprises, modifier la loi Sapin 2 pour rendre obligatoire dans les grandes collectivités territoriales, administrations centrales et services de l'Etat la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption.

### 2. Pallier l'insuffisance d'accès aux données relatives à la lutte contre la criminalité transfrontière

L'accès aux informations relatives à la corruption transnationale demeure très faible et ne permet ni de mesurer ni d'évaluer pleinement le niveau de mise en œuvre et l'efficacité des dispositifs de lutte contre la corruption transnationale. Ainsi, par exemple, le Parquet national financier (PNF) ne publie pas les suites données aux demandes d'entraide émises soit par la France, soit par une autorité étrangère<sup>26</sup>, et seules 3 % des trois millions de décisions de justice rendues chaque année en France sont accessibles au public<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> La synthèse annuelle du PNF précise le nombre de demandes d'entraide judiciaire émises et reçues (en 2019, 27 demandes d'entraide judiciaire émises et 64 reçues, contre 103 demandes d'entraide judiciaire émises et 40 reçues en 2018). Toutefois, cette synthèse n'indique pas les suites données à ces demandes par les autorités françaises et étrangères ([https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2021-02/PNF-brochure\\_A5\\_2201.pdf](https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2021-02/PNF-brochure_A5_2201.pdf)).

<sup>27</sup> [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/06/28/l-ouverture-des-donnees-judiciaires-ouvre-un-marche-ou-s-agitent-de-nouveaux-acteurs\\_5322679\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/06/28/l-ouverture-des-donnees-judiciaires-ouvre-un-marche-ou-s-agitent-de-nouveaux-acteurs_5322679_4355770.html)

L'accès du public à ces décisions **renforce le caractère dissuasif de la sanction**, et ceci d'autant plus qu'elle s'accompagne de peine complémentaire de confiscation du produit ou de l'instrument du délit (voir supra IV, 1.).

La publication de ces données peut également permettre de dégager des tendances à travers le temps et d'identifier ainsi d'éventuelles failles selon les services impliqués ou les zones géographiques concernées. Dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants, de telles analyses pourraient par exemple permettre de chiffrer les avancées que représentent les récentes stratégies de poursuite consistant à s'attaquer à ce phénomène à travers ses aspects financiers et patrimoniaux.

#### Recommandations :

- ❖ Publier des statistiques et des informations spécifiques sur la corruption, qu'il s'agisse des suites données aux procédures engagées en matière de corruption transnationale et de leur statut (caractère définitif de la décision) ou des canaux par lesquels les affaires de corruption, notamment de corruption transnationale, sont portées à la connaissance des autorités (lanceurs d'alerte, autodénonciation, dénonciation d'un concurrent, enquête journaliste, signalements, etc.).
- ❖ Publier des données précises sur les demandes d'entraide judiciaire émises et reçues par les autorités françaises, ainsi que sur les réponses qui y sont apportées.
- ❖ Garantir l'accès du public aux décisions de justice.

### III. Pour une meilleure effectivité

#### 1. Lutter contre le blanchiment de capitaux : un levier capital dans le combat contre le narcotrafic et la criminalité organisée

Le trafic de drogue de haut spectre se joue des frontières. Une part importante des profits s'infiltrant dans l'économie légale génère d'autres infractions, telles que le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale<sup>28</sup>. Entre 2017 et 2021, dans l'UE, **le blanchiment d'argent était le deuxième type de délit associé dans les affaires de trafic de drogue**. Le blanchiment d'argent est un élément essentiel de la grande majorité des opérations criminelles. Dans l'Union européenne, la plupart des groupes et réseaux criminels (68 %) utilisent des méthodes de blanchiment d'argent de base, telles que l'investissement dans l'immobilier ou l'acquisition de biens de grande valeur<sup>29</sup>.

En France, le trafic de stupéfiants utilise un grand nombre de vecteurs de blanchiment<sup>30</sup>. **25% des enquêtes ouvertes pour blanchiment de capitaux sont liées à des infractions de trafic de stupéfiants**<sup>31</sup>.

**La difficulté de la preuve de l'infraction sous-jacente au blanchiment** : Les normes internationales promeuvent le caractère autonome de l'infraction de blanchiment permettant aux autorités judiciaires de caractériser le blanchiment de capitaux sans devoir s'appuyer sur une condamnation préalable au

<sup>28</sup> [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2021\\_04\\_15\\_drug\\_trafficking\\_casework\\_report.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2021_04_15_drug_trafficking_casework_report.pdf), p.4.

<sup>29</sup> [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf), p.21.

<sup>30</sup> <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/cf505823-7337-4178-abd2-e5bdecc0ce41/files/eec8335d-8bf8-4fea-b1ad-8075072408eb>, p.37.

<sup>31</sup> <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Rapport-Evaluation-Mutuelle-France-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>, p.95.

titre de l'infraction principale<sup>32</sup>. Une directive européenne en 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal prévoit que les États membres doivent poursuivre et sanctionner le blanchiment sans qu'il soit nécessaire d'assurer une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale<sup>33</sup>, ni d'établir tous les éléments factuels ou circonstances relatifs à l'infraction principale, y compris l'identité de l'auteur<sup>34</sup>. La mise en œuvre de cette directive demeure néanmoins laborieuse, comme en témoigne un rapport publié en 2022 par Eurojust sur le blanchiment d'argent, qui observe que les autorités d'enquête et de poursuite de plusieurs États membres, demeurant contraintes d'identifier précisément l'infraction d'origine, rechignent à ouvrir des enquêtes pour blanchiment<sup>35</sup>.

Sur ce point, **la France fait figure d'exception** (*voir Annexe 2 : La présomption de blanchiment d'argent. Une solution miracle pour prendre les délinquants économiques à leur propre jeu ?*). Avec **la présomption de blanchiment**<sup>36</sup>, la France s'est en effet dotée d'un **outil** lui permettant de s'attaquer aux circuits financiers inutilement complexes et dépourvus de rationalité économique qui ne s'expliquent pas autrement que par la volonté de dissimuler l'origine illicite des biens ou revenus utilisés ou l'identité des bénéficiaires effectifs<sup>37</sup>. Aux dires des autorités de poursuite, plus qu'une simple règle de preuve, la présomption de blanchiment est « *un outil remarquable et révolutionnaire dans la lutte contre le blanchiment des produits du crime, notamment en ce qu'elle n'exige pas de l'accusation qu'elle prouve une infraction préalable* ». Avec le mécanisme de présomption, **l'origine illicite des fonds est présumée, déduite des modalités d'une opération donnée, sans qu'il soit nécessaire de caractériser les éléments de l'infraction sous-jacente**<sup>38</sup>.

Cet outil invite les autorités d'enquête et de poursuite à « *concentrer leurs efforts sur la répression du blanchiment plutôt que sur celle des délits d'origine* »<sup>39</sup>. **Le mécanisme de présomption vise l'essence même du blanchiment de capitaux en prenant les auteurs du blanchiment à leur propre jeu** : « *plus les techniques mises en œuvre aux fins de dissimulation du produit du crime sont sophistiquées, plus aisée se trouve être la mise en œuvre de la présomption, et, corrélativement, plus ardue se trouve être celle de son renversement* »<sup>40</sup>.

Le doute demeure sur l'application rétroactive de la présomption de blanchiment, entrée en vigueur en décembre 2013, la nature de cette règle – de fond ou de procédure – n'ayant pas été tranchée. Avec prudence, les tribunaux n'ont, jusqu'à présent, jamais appliqué la présomption de blanchiment d'argent à des opérations de dissimulation ayant eu lieu avant 2013. Cette prudence, qui peut expliquer l'utilisation encore limitée de cet outil<sup>41</sup>, semble laisser la place à plus de témérité. Si dans les premières années, l'application de la présomption s'est limitée à la découverte d'argent liquide dissimulé aux

<sup>32</sup> Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, §248; Notes interprétatives pour les documents officiels (travaux préparatoires) des négociations sur la Convention des Nations Unies contre la corruption (A/58/422/Add.1), § 32; Recommandations du GAFI, *Normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*; mises à jour en février 2023, Recommandation 3 "Infraction de blanchiment de capitaux" et sa note interprétative, p. 38.

<sup>33</sup> Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal, article 3.3 a).

<sup>34</sup> *Ibid*, article 3.3. b).

<sup>35</sup> Eurojust Report on Money Laundering, Octobre 2022, p.8.

<sup>36</sup> La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a créé un article 324-1-1 du code pénal aux termes duquel « *les biens ou revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit si les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion n'ont d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus* ».

<sup>37</sup> Rapport Nos 1348 et 1349 de la commission des lois sur la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, Yann Galut.

<sup>38</sup> C'est ce qu'a récemment confirmé la Cour de cassation en déclarant que « *la juridiction correctionnelle n'est pas tenue d'identifier ni a fortiori de caractériser le crime ou le délit qui a procuré le produit ayant fait l'objet d'une opération de placement, de dissimulation ou de conversion.* », Cass. Crim., 18 décembre 2019, n°19-82.496.

<sup>39</sup> Julien GOLDSZAGIER, "It's the economy, Stupid. - De l'interprétation judiciaire de la présomption d'illicéité en matière de blanchiment", 2019, AJ pénal 2019. 323.

<sup>40</sup> *Ibid*.

<sup>41</sup> Évaluation de la France par le GAFI, mai 2022, §240.

frontières, l'objectif semble désormais être de s'attaquer à des opérations plus sophistiquées, telles que les montages impliquant des cryptos actifs<sup>42</sup>, ou aux avoirs des oligarques russes<sup>43</sup>, dans la lignée des instructions du Garde des Sceaux<sup>44</sup>.

#### Recommandations :

- ❖ Les autorités françaises devraient rendre compte publiquement de l'utilisation de la présomption de blanchiment dans les affaires de trafics de stupéfiants.
- ❖ Les autorités françaises devraient promouvoir la création et l'utilisation de la présomption de blanchiment à l'étranger.

## 2. Renforcer les moyens de la lutte contre la criminalité économique et financière

### A. Renforcer les moyens et l'indépendance de l'Agence française anticorruption

La création par la loi du 9 décembre 2016 de l'Agence française anticorruption (AFA) – son directeur nommé pour un mandat de six ans non renouvelable a été nommé par décret du président de la République du 17 mars 2017 – a constitué une avancée majeure. L'action de l'AFA se déploie en matière de prévention et de contrôle de la qualité et de l'efficacité des programmes mis en œuvre pour prévenir et détecter la corruption. Sur la scène internationale, cette action a incontestablement permis de renforcer la crédibilité des dispositifs français de lutte contre la corruption transnationale, notamment dans le cadre de la convention judiciaire d'intérêt public<sup>45</sup> et la reconnaissance de ce savoir-faire par les autorités étrangères. L'AFA se déploie aussi à l'international. Elle vient de prendre la coprésidence du groupe de travail anti-corruption du G20 avec l'office du contrôleur général du Brésil.

Cependant, son pilotage semble devoir être amélioré afin d'insuffler une réelle dynamique politique à la lutte contre la corruption. A cet égard, le plan pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022 offre une illustration de la faiblesse de l'impulsion politique, puisqu'il ne formule ni objectif ni ambition précis, et ne prévoit pas de procédure de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre. Le prochain plan pluriannuel qui est en cours d'arbitrage interministériel devrait être publié sous peu, et Transparency International France a d'ailleurs contribué à la consultation publique ouverte à cet effet<sup>46</sup>.

A ce titre pourrait être étudiée la mise en place d'une gouvernance de la politique anticorruption, par le biais d'un comité interministériel chargé de la définition de la politique nationale de lutte contre la corruption, assurant ainsi un soutien politique et opérationnel des administrations aux actions de l'AFA.

D'un point de vue opérationnel, les outils dont dispose l'AFA pour accomplir sa mission de détection de la corruption doivent être renforcés. Par exemple en développant des canaux de dialogue privilégiés avec les organes et autorités travaillant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, tels que TRACFIN ou la future [autorité européenne de lutte anti-blanchiment](#) (AMLA) dont le mandat sera défini par le paquet européen de lutte anti-blanchiment qui devrait être adopté dans les prochains mois.

<sup>42</sup> Cass. Crim., 15 février 2023, n° 22-81.326.

<sup>43</sup> Abdelhak EL IDRISSE, *La « présomption de blanchiment », arme redoutable contre les montages financiers occultes*, publié le 29 avril 2023, Le Monde.

<sup>44</sup> Circulaire du ministère de la Justice CRIM-2022-07/G1, 3 mars 2022.

<sup>45</sup> <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/20200129%20CJIP%20AIRBUS%20sign%C3%A9e.pdf>

<sup>46</sup> [https://open.lefevre-dalloz.fr/actualites/droit-affaires/afa-ouvre-consultation-publique-plan-lutte-contre-corruption-2024-2027\\_f3bad97ec-b0a1-473f-9c56-87748e2c94ae](https://open.lefevre-dalloz.fr/actualites/droit-affaires/afa-ouvre-consultation-publique-plan-lutte-contre-corruption-2024-2027_f3bad97ec-b0a1-473f-9c56-87748e2c94ae)

S'agissant des moyens humains, les effectifs de l'AFA sont trop restreints, eu égard à la diversité et à l'importance des missions qui lui sont confiées. En effet, ses effectifs ont diminué au cours des dernières années et, selon les derniers chiffres connus, elle ne dispose plus que de 53 agents ETP<sup>47</sup>.

Ces moyens supplémentaires doivent être mis au service de contrôles renforcés à même d'assurer la saisine de la commission des sanctions de manière adéquate.

#### Recommandations :

- ❖ Le gouvernement français devrait assurer une gouvernance de l'AFA à même de traduire l'engagement national dans la politique de lutte contre la corruption.
- ❖ Le gouvernement français devrait doter l'AFA de véritables moyens humains et financiers pour mener les missions qui lui sont confiées.
- ❖ L'AFA devrait envisager de conclure plusieurs partenariats qui lui permettraient de nouer un dialogue privilégié avec les organes et autorités travaillant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

### B. Renforcer les moyens des autorités d'enquête et de poursuite

La lutte contre la criminalité économique et financière s'articule autour de plusieurs acteurs dotés de mandats et compétences parfois concurrentes : les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS), le Parquet national financier (PNF) et la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO). La répartition du champ de compétence de ces trois juridictions a été précisée par un circulaire du 17 décembre 2019<sup>48</sup>. La suffisance des moyens financiers dont sont dotés chacune de ces juridictions sont primordiaux pour assurer l'effectivité de la lutte contre la criminalité organisée.

Le **Parquet national financier** répond aux engagements internationaux de la France en matière de lutte contre la corruption afin de combattre toutes les formes de fraude et d'atteinte à la probité, qui mettent à mal tant la solidarité nationale que l'exemplarité de la République. TI-France, qui avait appelé de ses vœux la création du PNF<sup>49</sup>, se félicite aujourd'hui de son bilan et soutient pleinement son action. Le PNF a pris toute sa place dans le domaine de la coopération pénale internationale. Il en résulte une visibilité internationale du PNF de nature à conforter l'image d'efficacité et de rigueur de la France dans son champ d'intervention. Le PNF a aussi contribué à désenliser des dossiers et à accélérer leur renvoi devant les tribunaux.

Depuis le début de son activité, il y aura dix ans en juin prochain, le PNF a permis au Trésor public de prononcer plus de 12 millions d'euros d'amendes. Il a initié plus de 3.200 procédures, condamné 500 personnes condamnées et conclu 20 conventions judiciaires d'intérêt public. Le secteur phare de cette institution reste la lutte contre la délinquance fiscale avec 363 personnes condamnées parmi les 532 condamnées depuis sa création. En 2022, il a procédé à 217 ouvertures d'enquête, été à l'origine de 42 saisies ordonnées par le juge des libertés et de la détention pour un montant total de 71,2 millions d'euros, émis 45 demandes d'entraide pénale internationale et reçu 42 demandes d'entraide pénale

<sup>47</sup> D'après Charles Duchaine, directeur de l'AFA, lors de son audition devant la Commission des lois le 1er avril 2021 dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : [https://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957\\_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique---m-charles-duchaine-direct-1-avril-2021](https://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique---m-charles-duchaine-direct-1-avril-2021)

<sup>48</sup> Circulaire du 17 décembre 2019 relative à la compétence nationale concurrente du tribunal de grande instance et de la cour d'assises de Paris dans la lutte contre la criminalité organisée de très grande complexité, et à l'articulation du rôle des différents acteurs judiciaires en matière de lutte contre la criminalité organisée.

<sup>49</sup> <https://transparency-france.org/actu/22-juin-2011-etat-de-droit-menace-lindispensable-reforme-de-justice-financiere/>

internationale d'autorités étrangères. Les affaires d'atteinte à la probité représentent d'ailleurs plus de 47 % des procédures du PNF en 2023. Le nombre de procédures en cours n'a cessé de croître depuis sa mise en place : 211 procédures pour l'année de sa création en 2014, 508 en 2018, 601 procédures en 2020, 781 procédures en 2023. En 2023, le PNF a initié plus de 300 procédures dans l'année<sup>50</sup>.

Bien que renforcés dans la période récente les moyens alloués au PNF demeurent insuffisants par rapport à la charge croissante de travail et par rapport à l'étude d'impact réalisée au moment de sa création<sup>51</sup>. Le PNF a besoin d'assistants spécialisés afin de former de véritables équipes pour travailler sur des dossiers complexes et volumineux. Or, il compte, fin 2023, 18 magistrats qui travaillent en binôme sur les dossiers dont ils ont la charge et se rendent ensemble à l'audience dans les affaires les plus complexes. Chaque magistrat suit en moyenne 90 dossiers. La juridiction compte, en outre, 6 assistants spécialisés, 1 juriste assistant, 13 fonctionnaires de greffe.

En outre, malgré le renforcement des dotations au budget de la justice, la justice financière reste sous dotée ainsi que cela a été rappelé par Madame la vice-présidente du tribunal judiciaire dans le cadre des auditions de la commission<sup>52</sup>. Transparency International France avait souligné ce manque de moyens lors de son audition par le comité des Etats généraux de la Justice sur ce sujet notamment<sup>53</sup>.

#### Recommandations :

- ❖ Le gouvernement devrait renforcer significativement les moyens (financiers et humains) alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière, notamment en augmentant le nombre des magistrats et d'assistants spécialisés chargés du suivi des dossiers et le nombre d'enquêteurs des offices centraux, parent pauvre de la réforme de la police judiciaire. Les magistrats ont besoin d'équipes pour gérer des dossiers aussi techniques et volumineux en terme d'actes d'enquête.
- ❖ Le gouvernement devrait promouvoir et évaluer les actions visant à renforcer la spécialisation des services d'enquête en matière de délinquance économique et financière.
- ❖ L'Inspection générale de la Justice (IGJ) devrait réaliser un audit des moyens financiers dont sont dotés l'ensemble des juridictions françaises, compétentes à l'échelon national et local, en matière de lutte contre la criminalité organisée par ses aspects financiers.

### C. Améliorer la coopération internationale et l'entraide judiciaire

TI-France se félicite de la dynamique de coopération générée par la loi Sapin II, principalement à travers la justice négociée<sup>54</sup>.

Néanmoins, des efforts supplémentaires restent nécessaires, non seulement pour mieux évaluer ces progrès, mais aussi pour que les autorités d'enquête et de poursuite françaises soient davantage à l'initiative des enquêtes en matière de corruption transnationale.

<sup>50</sup> Cf. PNF : [10 ans de lutte contre la corruption et la délinquance financière \(novlaw.fr\)](https://www.pnf.fr/10-ans-de-lutte-contre-la-corruption-et-la-delinquance-financiere)

<sup>51</sup> L'étude d'impact transmise au Parlement avec le projet de loi postulait qu'« un parquetier ne peut assurer le suivi de plus de huit affaires, compte-tenu de la complexité de ces dossiers (suivi et règlement complexe, audiences longues pouvant mobiliser plus d'un parquetier) ».

<sup>52</sup> Narcotrafic : quelle lutte judiciaire contre le "haut du spectre"? (senat.fr)

<sup>53</sup> [Microsoft Word - Contribution Transparency France EGJ mars 2022 - Copie \(transparency-france.org\)](https://www.transparency-france.org/fr/microsoft-word-contribution-transparency-france-egj-mars-2022-copie)

<sup>54</sup> <https://www.transparency-france.org/actu/communiquelaffaire-airbus-souligne-limportance-de-la-cooperation-internationale-en-matiere-de-lutte-contre-la-corruption-2/>

Rappelons que dans les affaires de corruption transnationale ayant donné lieu à la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en coopération, le PNF n'avait pas été à l'initiative des poursuites, lesquelles étaient diligentées, parfois depuis plusieurs années, par des autorités étrangères (voir par exemple la CJIP conclue dans l'affaire Société Générale<sup>55</sup>).

Par ailleurs, TI-France a déjà eu l'occasion de regretter le recours insuffisant aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes<sup>56</sup>. Cet outil de coopération, plus souple que l'entraide judiciaire, qui facilite la coordination des enquêtes et des poursuites, est encore trop peu utilisé dans les affaires de corruption transnationale et de blanchiment.

#### Recommandations :

- ❖ Renforcer la coopération avec les autorités étrangères, s'agissant du partage d'informations, afin de permettre la poursuite des entités et ressortissants français commettant des actes de corruption à l'étranger.
- ❖ Recourir davantage aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes.

### 3. Consolider l'agrément des associations de lutte contre la corruption, acteurs essentiels de la lutte contre la criminalité organisée

L'action en justice des associations, soit au soutien des poursuites, soit pour déclencher les poursuites, est un levier indispensable au combat contre la corruption ; la société civile peut détecter et faire valoir le préjudice résultant des faits lorsque le tribunal prononce une condamnation.

En outre, les associations agréées contribuent utilement à des enjeux sociétaux plus larges que celui de la seule corruption. A cet égard, le contentieux sur la corruption comme infraction connexe au trafic de drogue, à la violation des droits humains par exemple, illustre son impact négatif sur nos institutions, sur le citoyen en ce que la corruption et le blanchiment sont des facilitateurs essentiels au développement inquiétant de la criminalité organisée en France et en Europe : le narcotraffic, dont les répercussions se déploient dans toute la société, crée en effet un véritable cercle vicieux de la violence, de la corruption et de la pauvreté (*voir Annexe 1 : « Le cercle vicieux de la corruption et du trafic de stupéfiants »*).

Agir efficacement contre la criminalité organisée, c'est aussi donner les moyens à la société civile, à travers l'exercice des droits de la partie civile, d'appuyer les poursuites engagées sur l'aspect financier de ces fléaux sociétaux ; c'est lui permettre d'illustrer, pour le citoyen, que la corruption qu'il ne voit pas, est partie prenante de fléaux qu'il constate et qu'il subit.

Aussi, l'agrément des associations de lutte contre la corruption est plus que jamais capital.

<sup>55</sup> <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/24.05.18 - CJIP.pdf/>

<sup>56</sup> Voir notre note de position adressée aux députés dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : <https://transparency-france.org/actu/quatre-ans-apres-ladoption-de-la-loi-sapin-ii-quel-bilan-analyse-et-recommandations-prioritaires-de-transparency-international-france/#.YlgiFhMzbFQ> ; voir également le constat formulé dans la synthèse du rapport *Exporting Corruption* publiée par TI-France : <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/10/Exporting-Corruption-Rapport-2020-Traduction-synth%C3%A8se-France.pdf>

Aujourd'hui, il ne nous semble pas opportun de se précipiter pour modifier les conditions d'octroi de cet agrément sans mener une réflexion préalable sur les difficultés qu'il suscite et les améliorations qui pourraient y être apportées sans pour autant le réformer complètement. Plusieurs axes de réflexion doivent être explorés, en particulier la question de la transparence de l'instruction, les critères de l'agrément, la durée de celui-ci qui pourrait utilement être portée à cinq ans, la motivation de la décision et l'extension de son champ à d'autres incriminations telles que le financement illégal des campagnes électorales (article L. 113 du code électoral).

#### Recommandations :

- ❖ Les autorités françaises doivent promouvoir le rôle des associations agréées dans la lutte contre la criminalité organisée.
- ❖ Les autorités françaises devraient mener une réflexion sur la transparence de l'instruction, les critères de l'agrément, la durée de celui-ci, la motivation de la décision et l'extension de son champ à d'autres incriminations telles que le financement illégal des campagnes électorales (article L. 113 du code électoral).

## IV. Pour des sanctions plus dissuasives

### 1. Confisquer pour mieux sanctionner

Le trafic de stupéfiants étant motivé par des intérêts financiers, le recouvrement des produits et instruments de ce délit est un puissant moyen de dissuasion. La peine de confiscation incarne l'ancien principe de droit romain selon lequel « *nul ne doit tirer profit de son délit* ». La confiscation prive les criminels de leurs bénéfices et les empêche de les réinvestir dans d'autres activités criminelles et de les intégrer dans l'économie légale.

Dans l'UE, environ 4,1 milliards d'euros d'actifs d'origine criminelle ont été saisis en moyenne par an en 2020 et en 2021. Ce chiffre représente une augmentation importante par rapport aux années précédentes, mais reste inférieur à 2 % des produits annuels estimés de la criminalité organisée<sup>57</sup>. En d'autres termes, **plus de 98% des profits criminels dans l'UE échappent à la saisie et à la confiscation et restent à la disposition des criminels**<sup>58</sup>. La marge de progression est donc immense.

En France, le ministre de l'Economie et des Finances a annoncé une future réforme courant 2024 consistant à geler les avoirs des trafiquants de stupéfiants, comme c'est déjà le cas pour les terroristes. La question se pose : comment cette mesure s'articulera-t-elle avec les procédures judiciaires ? Les autorités de poursuite disposeront-elles de moyens adéquats leur permettant de saisir ces biens gelés, c'est-à-dire de mener une enquête patrimoniale et de caractériser un lien entre lesdits biens et la commission d'une infraction ?

### 2. Accélérer l'usage social des biens confisqués

Une loi de novembre 2021 permet à l'Agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) d'«attribuer socialement les biens mal acquis », c'est-à-dire de les mettre à disposition

<sup>57</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0641> p.1.

<sup>58</sup> Europol Police Office, Does crime still pay? Criminal asset recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014, 2016.

d'associations. Si plusieurs biens confisqués ont été mis à la disposition d'associations, le bilan reste maigre. Selon [Crim'Halt](#), association anti-mafia<sup>59</sup>, sur 200 immeubles confisqués en 2022, seuls 9 d'entre eux ont été mis à la disposition d'associations<sup>60</sup>.

A l'automne dernier, l'Assemblée nationale a adopté une mesure qui permettra d'accélérer la mise en œuvre de ce dispositif, celle de **la confiscation obligatoire des avoirs criminels reliés à l'infraction** (qu'il s'agisse de l'instrument, de l'objet ou du produit direct ou indirect de ladite infraction). Si jusqu'à présent la confiscation était facultative elle devient aujourd'hui obligatoire. En cas de refus de la part du juge, il devra motiver sa décision.

L'accélération de l'usage social des biens confisqués est également primordiale, car elle incarne un symbole de justice. Toujours selon l'association Crim'Halt, « *cela participe à la lutte contre l'impunité, à montrer que la justice fait son travail et qu'elle est proche des citoyens* ». Dans un contexte de progression de la corruption dans le secteur public<sup>61</sup>, facteur de défiance des citoyens envers les institutions, de tels symboles sont précieux.

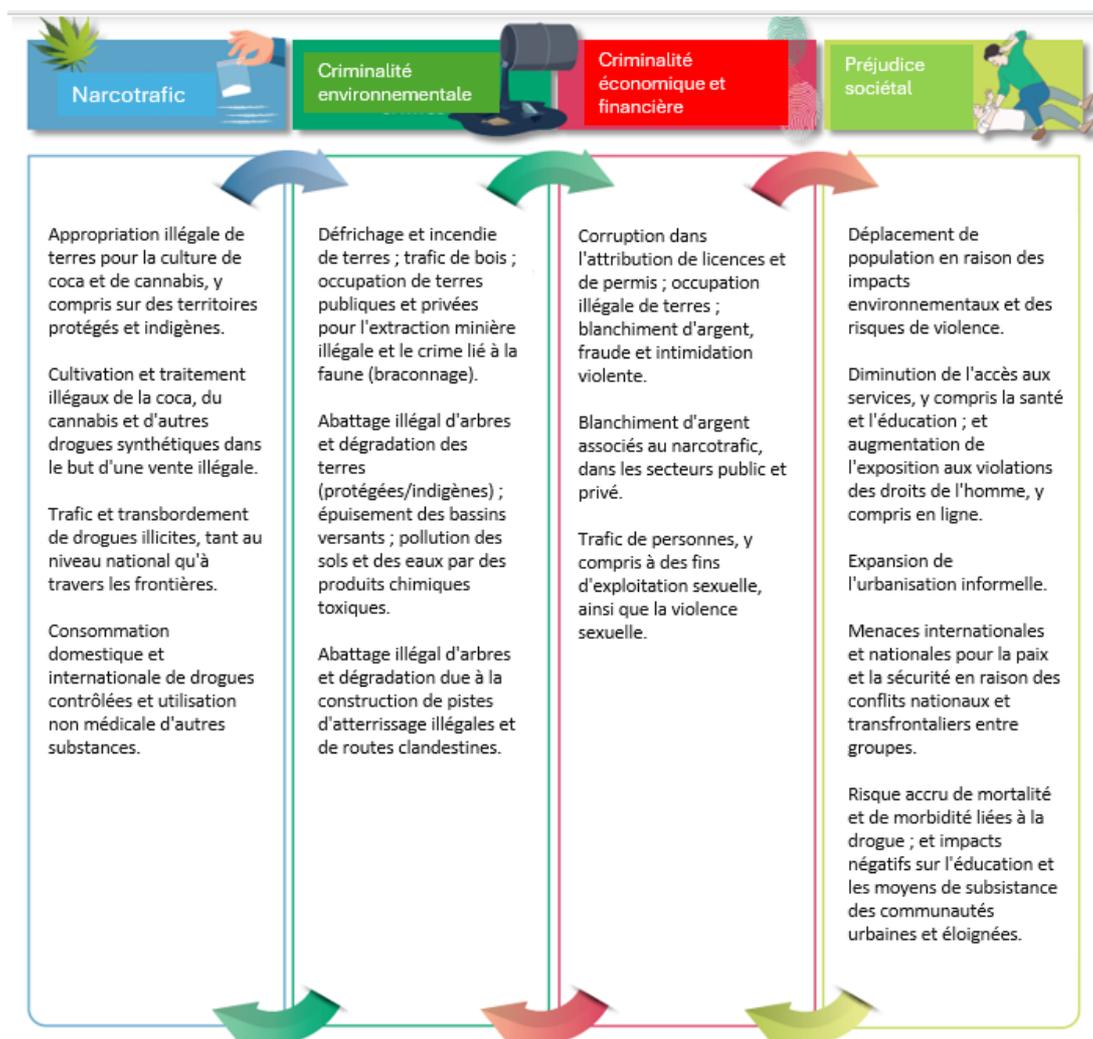
---

<sup>59</sup> <https://crimhalt.org/author/crimhalt/>

<sup>60</sup> Martin Fort, [Quand les biens mal acquis profitent aux plus précaires](#), La Vie, 19 février 2022.

<sup>61</sup> Antoine Albertini, [La montée de la corruption d'agents publics, un défi pour l'Etat](#), Le Monde, 8 février 2024.

**Annexe 1 : Le cercle vicieux de la corruption et du trafic de stupéfiants.**



Source : Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, 2021

**Annexe 2 : La présomption de blanchiment d'argent. Une solution miracle pour prendre les délinquants économiques à leur propre jeu?**, S. Brimbeuf, E. Bornstein, Recueil Dalloz, Juillet 2023. (PJ)

**Annexe 3 : Rapport Transparency International France : « Face à un mur d'opacité » RAPPORT | Blanchiment : A qui appartient l'immobilier en France ? Résultats de notre analyse croisée des données sur les sociétés et sur la propriété immobilière en France.** (PJ)

**Annexe 4 : Accord provisoire du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne sur la sixième directive anti-blanchiment (LAM) et le règlement de l'Union européenne sur le règlement unique.**

Le 18 janvier 2024, les négociateurs du Parlement et du Conseil sont parvenus à un accord provisoire sur [la sixième directive anti-blanchiment \(LAM\)](#) et le [règlement de l'Union européenne sur le règlement unique](#). Le texte consolidé de l'accord provisoire a été récemment publié par le Conseil de l'Union européenne<sup>62</sup>. Transparency International EU et TI-S ont été très impliqués dans ces négociations, notamment en réaction à la décision de la CJUE en date du 22 novembre 2022, venue restreindre l'accès du public aux registres des bénéficiaires effectifs consacré par la 5<sup>ème</sup> directive AML. L'accord provisoire

<sup>62</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6713-2024-INIT/en/pdf>

intègre plusieurs mesures alignées avec le plaidoyer soutenu par TI ces derniers mois. Les principales nouveautés sont les suivantes :

- **Accès au registre des bénéficiaires effectifs** : outre les autorités de contrôle et les autorités publiques, ainsi que les entités obligées, les personnes du public ayant un intérêt légitime, notamment la presse et la société civile, bénéficient d'un accès général aux RBE. Il n'y a aucune distinction établie entre les nationaux et les non nationaux pour y accéder. Ce point, très sollicité par les organisations de la société civile, dont TI, n'a pas fait l'objet d'une forte résistance. Un enjeu pour la suite va être de suivre la mise en œuvre de cette mesure par les pays, comme la France, qui avaient laissé ouvert leur RBE à la suite de la décision de la CJUE. Il faudra voir quelle interprétation sera faite de l'intérêt légitime. Un doute demeure sur le type d'accès dont bénéficieront les autorités nationales (certains Etats Membre leur octroient un accès direct, d'autre non).
- **Type d'information contenues dans les registres immobiliers et les RBE** : afin de faciliter les enquêtes sur les systèmes criminels impliquant des biens immobiliers, le texte garantit que les registres immobiliers sont accessibles aux autorités compétentes par le biais d'un point d'accès unique, mettant à disposition, par exemple, des informations sur le prix, le type de bien, l'historique et les charges telles que les hypothèques, les restrictions judiciaires et les droits de propriété. L'accord prévoit également l'enregistrement de la propriété effective de toutes les entités étrangères qui possèdent des biens immobiliers, avec une rétroactivité jusqu'au 1er janvier 2014.
- **Vérification des données des RBE** : selon l'accord provisoire, les informations soumises au registre central devront être vérifiées et pourront l'être notamment en croisant les données avec d'autres RBE européens. Les entités ou arrangements qui sont associés à des personnes ou entités faisant l'objet de sanctions financières ciblées devront être signalés. La directive confère aux entités chargées des registres le pouvoir de procéder à des inspections dans les locaux des entités juridiques enregistrées, en cas de doute sur l'exactitude des informations en leur possession.
- **Définition des bénéficiaires effectifs** : les bénéficiaires effectifs désignent les personnes qui contrôlent effectivement une entité juridique (telle qu'une société, une fondation ou un trust) ou qui bénéficient des avantages liés à la propriété de cette entité, bien que le titre ou la propriété soit sous un autre nom. L'accord précise que la notion de bénéficiaire effectif repose sur deux éléments - la propriété et le contrôle - qui doivent tous deux être analysés afin d'identifier tous les bénéficiaires effectifs de cette entité, y compris les entités non européennes lorsqu'elles exercent des activités dans l'UE ou achètent des biens immobiliers dans l'UE. L'accord ne modifie pas le seuil de propriété ou de détention effective qui demeure fixé à 25 %.
- **Accès des CRF aux informations sur les avoirs** : les CRF auront un accès immédiat et direct aux informations financières, administratives et répressives, notamment aux informations fiscales, aux informations sur les fonds et autres actifs gelés en application de sanctions financières ciblées, aux informations sur les transferts de fonds et les crypto-transferts, aux registres nationaux de véhicules à moteur, d'aéronefs et de bateaux, aux données douanières et aux registres nationaux d'armes et d'armements, entre autres.
- **Coopération des Cellules de Renseignement Financier (CRF)** : dans les cas transfrontaliers, les CRF coopéreront plus étroitement avec leurs homologues des Etats membres concernés par la déclaration d'activité suspecte. Le système FIU.net sera amélioré pour permettre la diffusion rapide des rapports transfrontaliers.
- **Liste des professions assujetties étendue** : les nouvelles règles couvriront la majeure partie du secteur des cryptomonnaies, en obligeant tous les fournisseurs de services de crypto-actifs (CASP) à faire preuve de diligence raisonnable à l'égard de leurs clients (pour les transactions supérieures à 1000 euros). Les autres secteurs concernés par les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de déclaration seront les négociants en produits de luxe tels que les métaux précieux, les pierres précieuses, les bijoutiers, les horlogers et les orfèvres. Les commerçants de voitures, d'avions et de yachts de luxe, ainsi que de biens culturels (comme les œuvres d'art) deviendront également des entités soumises à l'obligation de vigilance. L'accord provisoire reconnaît que le secteur du football représente un risque élevé et étend la liste des entités obligées aux clubs de football professionnels et aux agents. Toutefois, étant donné que le secteur et le risque qu'il représente sont très variables, les États membres auront la possibilité de les retirer de la liste s'ils présentent un faible risque. Les règles s'appliqueront après une période de transition plus longue, soit 5 ans après l'entrée en vigueur, contre 3 ans pour les autres entités soumises à l'obligation.
- **Supervision des professions assujetties** : chaque État membre veillera à ce que toutes les entités obligées établies sur son territoire soient soumises à d'un contrôle adéquat et efficace par une ou plusieurs autorités de contrôle. Les autorités de surveillance appliqueront une approche fondée sur le risque.
- **Personnes politiquement exposées** : la liste des PPE est développée, intégrant les maires et l'entourage des PPE (tels que les frères et sœurs).

Les négociations sont achevées, les textes vont maintenant être finalisés et présentés aux représentants des États membres au sein du Comité des représentants permanents et au Parlement européen pour approbation (d'ici le mois de mars). S'ils sont approuvés, le Conseil et le Parlement devront adopter formellement les textes avant qu'ils ne soient publiés au Journal officiel de l'UE et n'entrent en vigueur. Le Parlement devra se saisir dans les meilleurs délais de la transposition de la directive et la surveillance de l'applicabilité directe du règlement européen.

Recueil Dalloz 2023 p.1371

## La présomption de blanchiment d'argent. Une solution miracle pour prendre les délinquants économiques à leur propre jeu ?

Sara Brimbeuf, Responsable du programme Flux Financiers Illicites de Transparency International France  
Esther Bornstein, Élève avocate

### L'essentiel

Dans l'Union européenne, plus de 98 % des avoirs criminels échappent à la saisie et à la confiscation et restent à la disposition des criminels. En cause, les obstacles de la coopération internationale et le manque de moyens des autorités pour démanteler les réseaux criminels. En matière de blanchiment, peut également être cité l'attachement de nombreuses juridictions à la caractérisation de l'infraction d'origine, à contre-courant des standards internationaux. À l'inverse, la justice française peut s'appuyer sur la présomption de blanchiment, instrument innovant permettant de présumer l'illicéité de l'origine des fonds, à charge pour le mis en cause de renverser cette présomption.

Après la guerre viendra le temps de la reconstruction. Plus de dix-huit mois après le début de l'invasion russe, les estimations du coût de cette reconstruction gonflent à mesure que les bombes et missiles russes s'abattent sur l'Ukraine. Pour financer ce coût, certains parlent de mettre à profit les avoirs gelés des oligarques russes en les confisquant définitivement et en les affectant à la reconstruction de l'Ukraine.

Cette solution se heurte cependant à un obstacle. Alors que le gel des avoirs s'inscrit dans le cadre politique et diplomatique des sanctions économiques, la saisie et la confiscation relèvent du cadre pénal. La confiscation suppose, en effet, de retirer au propriétaire d'un bien son droit de propriété. La saisie, prononcée par un juge, est la phase préalable à celle de la confiscation. Or « seule la justice dispose du pouvoir de saisir des biens et de les confisquer de manière définitive à l'issue d'un procès équitable »<sup>(1)</sup>. Pour cela, il faut que l'action publique soit mise en mouvement, c'est-à-dire qu'une enquête soit ouverte. L'inscription d'un nom sur une liste de sanctions ne saurait suffire au déclenchement d'une procédure pénale. L'ouverture d'une enquête suppose, en effet, de réunir suffisamment d'éléments indiquant l'implication des personnes visées dans la commission d'infractions (blanchiment, fraude fiscale, détournement de fonds publics, corruption, etc.). Toute initiative proposant de saisir, puis de confisquer les avoirs gelés en se passant du contrôle d'un juge dans le cadre d'un procès équitable reviendrait à bafouer les droits fondamentaux, mettre en danger l'État de droit, alimenter la propagande russe et utiliser les mêmes méthodes que les régimes illibéraux contre lesquels nos démocraties entendent lutter.

Pour surmonter cet obstacle, il est possible d'agir sur le fondement juridique du contournement des sanctions. Une première confiscation d'un bien d'un oligarque russe sous sanction a été prononcée aux États-Unis sur ce fondement<sup>(2)</sup>. La Commission européenne a également présenté une proposition de directive visant à harmoniser l'infraction de contournement de sanctions entre les États membres<sup>(3)</sup>. Ce fondement juridique ne fonctionne toutefois qu'en cas de tentative de contournement des sanctions par les personnes concernées, et ne s'applique qu'aux biens faisant l'objet du

contournement.

À ces initiatives bienvenues doit s'ajouter le développement d'outils innovants permettant d'appréhender efficacement les avoirs volés et produits du crime en déjouant les montages mis en place par les acteurs corrompus, comme c'est déjà le cas avec la présomption de blanchiment, puissant outil au coeur de la stratégie française pour appréhender les avoirs des oligarques russes <sup>(4)</sup>.

### I - Un dispositif à l'épreuve de la pratique et des droits fondamentaux

La présomption de blanchiment a été créée dans le cadre de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, adoptée à la suite du « scandale Cahuzac ». Aux termes de l'article 324-1-1 du code pénal, « les biens ou revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit si les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion n'ont d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus ». Ce faisant, le législateur a souhaité s'attaquer aux circuits financiers inutilement complexes et dépourvus de rationalité économique qui ne s'expliquent pas autrement que par la volonté de dissimuler l'origine illicite des biens ou revenus utilisés ou l'identité des bénéficiaires effectifs <sup>(5)</sup>.

La mise en oeuvre de la présomption peut s'appliquer à tous les stades de la procédure, y compris lors du procès, et se fait en deux temps. Les juges doivent, dans un premier temps, démontrer l'existence d'une opération d'investissement, de dissimulation ou de conversion et le concours du mis en cause à celle-ci. Dans un second temps, déduisant des conditions et modalités de cette opération l'objectif de dissimuler l'origine des fonds ou le bénéficiaire de la transaction, les juges peuvent déclencher la présomption réfragable de blanchiment en application de laquelle la charge de la preuve est inversée et échoit au défendeur qui doit démontrer que l'opération répond à un objectif licite <sup>(6)</sup>.

En droit français, conformément aux standards internationaux <sup>(7)</sup>, le blanchiment d'argent est une infraction autonome. La répression du blanchiment n'exige pas que l'infraction sous-jacente ait été commise en France, ni qu'elle relève de la compétence des tribunaux français, dès lors que ses principaux éléments sont caractérisés <sup>(8)</sup>. Les tribunaux français peuvent même poursuivre le blanchiment de capitaux sans que les circonstances de la commission des infractions principales aient été déterminées <sup>(9)</sup>. L'intention et la connaissance requises pour prouver l'infraction de blanchiment peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives <sup>(10)</sup>.

Avec le mécanisme de présomption, le caractère autonome du blanchiment de capitaux est poussé à son paroxysme. L'origine illicite des fonds est présumée, déduite des modalités d'une opération donnée, sans qu'il soit nécessaire de caractériser les éléments de l'infraction sous-jacente. C'est ce qu'a récemment confirmé la Cour de cassation en déclarant que « la juridiction correctionnelle n'est pas tenue d'identifier ni *a fortiori* de caractériser le crime ou le délit qui a procuré le produit ayant fait l'objet d'une opération de placement, de dissimulation ou de conversion » <sup>(11)</sup>.

Aux dires des autorités de poursuite, plus qu'une simple règle de preuve, la présomption de blanchiment est « un outil remarquable et révolutionnaire dans la lutte contre le blanchiment des produits du crime, notamment en ce qu'elle n'exige pas de l'accusation qu'elle prouve une infraction préalable ». Cet outil invite les autorités d'enquête et de poursuite à « concentrer leurs efforts sur la répression du blanchiment plutôt que sur celle des délits d'origine » <sup>(12)</sup>. Le mécanisme de présomption vise l'essence même du blanchiment de capitaux en prenant les auteurs du blanchiment à leur propre jeu : « plus les techniques mises en oeuvre aux fins de dissimulation du produit du crime sont sophistiquées, plus aisée se trouve être la mise en oeuvre de la présomption, et, corrélativement, plus ardue se trouve être celle de son renversement » <sup>(13)</sup>.

Lors de l'examen de la loi, l'introduction de la disposition a suscité de vifs débats parlementaires quant à l'équilibre nécessaire pour surmonter les difficultés probatoires du blanchiment d'argent, et la nécessité de ne pas porter atteinte à la présomption d'innocence et aux droits de la défense<sup>(14)</sup>. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>(15)</sup>, elle-même alignée avec la position de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(16)</sup>, la Cour de cassation a balayé l'inconstitutionnalité de ce mécanisme, en soulignant que, d'une part, la présomption d'illicéité de l'origine des biens ou revenus sur lesquels porte le délit de blanchiment, n'est pas irréfragable, et, d'autre part, nécessite, pour être mise en oeuvre, la réunion de conditions de fait ou de droit faisant supposer la dissimulation de l'origine ou du bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus<sup>(17)</sup>. L'élément matériel du blanchiment n'est donc pas entièrement présumé, puisque les juges doivent encore démontrer l'existence d'une opération de placement, de dissimulation ou de conversion. Ils ne peuvent ensuite présumer l'origine illicite des fonds qu'en se fondant sur des éléments objectifs pour caractériser l'anormalité de l'opération. Cette délimitation rend cette présomption « parfaitement compatible avec la présomption d'innocence puisqu'il est incontestable que l'anormalité objectivement constatée rend vraisemblable l'illicéité de l'origine des biens ou des revenus, vraisemblance que le mis en cause sera autorisé à combattre, et ce, par conséquent dans le respect des droits de la défense »<sup>(18)</sup>.

Le doute demeure sur l'application rétroactive de la présomption de blanchiment, entrée en vigueur en décembre 2013, la nature de cette règle - de fond ou de procédure - n'ayant pas été tranchée. Prudemment, les tribunaux n'ont, jusqu'à présent, jamais appliqué la présomption de blanchiment d'argent à des opérations de dissimulation ayant eu lieu avant 2013.

Cette prudence, qui peut expliquer l'utilisation encore limitée de cet outil<sup>(19)</sup>, semble laisser la place à plus de témérité. Si, dans les premières années, l'application de la présomption s'est limitée à la découverte d'argent liquide dissimulé aux frontières, l'objectif semble désormais être de s'attaquer à des opérations plus sophistiquées telles que les montages impliquant des cryptos actifs<sup>(20)</sup>, ou aux avoirs des oligarques russes<sup>(21)</sup>, dans la lignée des instructions du garde des Sceaux<sup>(22)</sup>.

## II - Un dispositif *sui generis* encore méconnu à l'étranger

La présomption de blanchiment se distingue des mécanismes de confiscation élargie prévus à l'article 131-21, alinéas 5 et 6, du code de procédure pénale. Ces dispositions, en accord avec plusieurs normes internationales<sup>(23)</sup>, visent à faciliter, voire étendre, une peine de confiscation en présumant l'existence d'un lien entre les avoirs d'un délinquant et l'infraction pour laquelle il a été condamné.

La présomption française de blanchiment d'argent n'entre pas non plus dans la catégorie des infractions d'enrichissement illicite, prévues à l'article 20 de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), ou dans la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption de la Commission européenne<sup>(24)</sup>. Impliquant un écart entre le patrimoine d'une personne et ses revenus officiels, les législations sur l'enrichissement illicite permettent, selon la définition du *Basel Institute on Governance*, à un tribunal d'imposer des sanctions pénales ou civiles si un tel écart entre le patrimoine d'une personne et ses revenus officiels est constaté, sans que la caractérisation d'une activité criminelle distincte ou sous-jacente soit nécessaire<sup>(25)</sup>. Ce mécanisme est inextricablement lié à un actif spécifique, à son propriétaire et aux ressources de ce dernier, et se désintéresse, contrairement à la présomption de blanchiment, des canaux empruntés par les flux financiers.

À l'instar de la présomption française de blanchiment, la théorie de l'« *irresistible interference* », établie par les tribunaux britanniques en 2008<sup>(26)</sup>, prévoit que l'origine criminelle d'un bien peut être prouvée en démontrant que les modalités

de l'achat du bien permettent de déduire de façon « irrésistible » qu'il ne peut que provenir d'une infraction. Cette théorie peine cependant à être mise en pratique<sup>(1)</sup>(27). Les juridictions britanniques demeurent, en effet, attachées à la qualification de l'infraction d'origine afin de poursuivre des chefs de blanchiment<sup>(2)</sup>(28). Plusieurs praticiens déplorent ainsi la façon dont le concept d'infraction principale continue d'exercer une influence restrictive sur une poursuite efficace du blanchiment de capitaux au Royaume-Uni<sup>(3)</sup>(29).

Les normes internationales promeuvent pourtant le caractère autonome de l'infraction de blanchiment permettant aux autorités judiciaires de caractériser le blanchiment de capitaux sans devoir s'appuyer sur une condamnation préalable au titre de l'infraction principale<sup>(4)</sup>(30). Une directive européenne de 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal prévoit que les États membres doivent poursuivre et sanctionner le blanchiment sans qu'il soit nécessaire d'assurer une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale<sup>(5)</sup>(31), ni d'établir tous les éléments factuels ou circonstances relatifs à l'infraction principale, y compris l'identité de l'auteur<sup>(6)</sup>(32). La mise en oeuvre de cette directive demeure néanmoins laborieuse, comme en témoigne un rapport 2022 d'Eurojust sur le blanchiment d'argent, qui observe que les autorités d'enquête et de poursuite de plusieurs États membres, demeurant contraintes d'identifier précisément l'infraction d'origine, rechignent à ouvrir des enquêtes pour blanchiment<sup>(7)</sup>(33).

Dans le contexte actuel de la traque des avoirs russes et alors que 98,9 % des profits criminels dans l'Union européenne échappent à la saisie et à la confiscation et restent à la disposition des criminels<sup>(8)</sup>(34), il est urgent que les juridictions européennes tirent les conséquences de l'évolution des standards internationaux et de la norme européenne en reconnaissant le caractère autonome de l'infraction de blanchiment. Il en va de la capacité de nos démocraties à lutter, dans le respect de l'État de droit, contre la corruption internationale.

#### Mots clés :

**BLANCHIMENT DE CAPITAUX** \* Lutte \* Présomption de blanchiment

(1) R. Van Ruymbeke, *Offshore*, dans les coulisses édifiantes des paradis fiscaux, Les Liens qui Libèrent, 2022, p. 17.

(2) *Russian Oligarch Charged With Violating United States Sanctions*, Department of Justice, U.S. Attorney's Office, Southern District of New York, 6 avr. 2022.

(3) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation des avoirs, Commission européenne, 25 mai 2022.

(4) En mars 2023, les autorités françaises ont annoncé l'ouverture de 19 enquêtes à l'encontre d'hommes d'affaires russes et de personnes politiquement exposées (PPE) soupçonnés de blanchiment d'argent dans le secteur immobilier (A. El Idrissi, Une villa saisie et dix-neuf enquêtes ouvertes : les sanctions contre les oligarques russes commencent à porter leurs fruits en France, *Le Monde*, 1<sup>er</sup> mars 2023, actualisé le 23 mars 2023). Sur ces 19 procédures judiciaires, 15 s'appuient sur la présomption de blanchiment (A. El Idrissi, La « présomption de blanchiment », arme redoutable contre les montages financiers occultes, *Le Monde*, 29 avr. 2023, actualisé le 3 mai 2023).

(5) Y. Galut, Rapport n° 1348 et 1349 de la commission des lois sur la loi n° 2013-1117 du 6 déc. 2013 relative à la lutte

contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(6) Circ. du ministère de la justice relative à la présentation de la L. n° 2013-1117 en date du 6 déc. 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, 23 janv. 2014, p. 6. V. pour une application, Crim. 18 déc. 2019, n° 19-82.496 [📄](#), D. 2020. 1807, obs. C. Mascala [📄](#) ; AJ pénal 2020. 132, obs. J. Goldszlagier [📄](#).

(7) V. par ex., le guide législatif pour l'application de la CNUCC, § 248 ; les travaux préparatoires de la négociation de la CNUCC (A/58/422/Add.1), § 32 ; la recommandation n° 3 du GAFI, standards internationaux dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, actualisé en févr. 2023, p. 38.

(8) Crim. 20 févr. 2008, n° 07-82.977 [📄](#), D. 2008. 1585 [📄](#), note C. Cutajar [📄](#), 1573, obs. C. Mascala [📄](#), et 2009. 123, obs. T. Garé [📄](#) ; AJ pénal 2008. 234, obs. A. Darsonville [📄](#) ; RSC 2008. 607, note H. Matsopoulou [📄](#) ; RTD com. 2008. 879, obs. B. Bouloc [📄](#) ; 24 févr. 2010, n° 09-82.857.

(9) Crim. 4 déc. 2019, n° 19-82.469 [📄](#), D. 2019. 2353 [📄](#).

(10) Crim. 17 févr. 2016, n° 15-80.050 [📄](#), RTD com. 2016. 346, obs. B. Bouloc [📄](#) ; 17 mars 2015, n° 14-80.805 ; 25 oct. 2017, n° 16-80.238, D. 2018. 1723, obs. C. Mascala [📄](#) ; Rev. sociétés 2018. 520, note M.-E. Boursier [📄](#) ; RSC 2018. 429, obs. H. Matsopoulou [📄](#) ; RTD com. 2018. 236, obs. B. Bouloc [📄](#).

(11) Crim. 18 déc. 2019, n° 19-82.496 [📄](#), préc.

(12) J. Goldszlagier, *It's the economy, Stupid !* De l'interprétation judiciaire de la présomption d'illicéité en matière de blanchiment, AJ pénal 2019. 323 [📄](#).

(13) *Ibid.*

(14) V. not. les rapports du Sénat n° 738 (p. 59) et n° 789 (p. 4) et de l'Assemblée nationale n° 1296, n° 1297 et n° 1348 (p. 23-24).

(15) Le Conseil constitutionnel français a régulièrement rappelé le principe selon lequel « le législateur ne peut instituer de présomption de culpabilité en matière pénale » (Cons. const. 21 juill. 2017, n° 2017-645 QPC [📄](#), D. 2017. 1533 [📄](#), et 2018. 1344, obs. E. Debaets et N. Jacquinet [📄](#) ; Constitutions 2017. 498 [📄](#) ; 2 mars 2016, n° 2015-524 QPC, D. 2016. 540 [📄](#) ; Constitutions 2016. 194 [📄](#), et 269, chron. J.-F. Giacuzzo [📄](#) ; 22 sept. 2015, n° 2015-484 QPC, D. 2015. 1892 [📄](#), et 2016. 1396, obs. H. Kenfack [📄](#) ; JT 2015, n° 179, p. 14, obs. X. Delpech [📄](#) ; RFDA 2015. 1135, étude A. Haquet [📄](#) ; 25 févr. 2010, n° 2010-604 DC, AJDA 2010. 413 [📄](#)), en précisant qu'à titre exceptionnel, de telles présomptions

peuvent être établies, à condition « qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité » (Cons. const. 10 juin 2009, n° 2009-580 DC [📄](#), D. 2009. 1770, point de vue J.-M. Bruguière [📄](#), 2045, point de vue L. Marino [📄](#), 2010. 1508, obs. L. Gay [📄](#), et 1966, obs. J. Larrieu [📄](#) ; AJDA 2009. 1132 [📄](#) ; Dr. soc. 2010. 267, chron. J.-E. Ray [📄](#) ; RFDA 2009. 1269, chron. T. Rambaud et A. Roblot-Troizier [📄](#) ; Constitutions 2010. 97, obs. H. Périnet-Marquet [📄](#), et 293, obs. D. de Bellescize [📄](#) ; RSC 2009. 609, obs. J. Francillon [📄](#), 2010. 209, obs. B. de Lamy [📄](#), et 415, étude A. Cappello [📄](#) ; RTD civ. 2009. 754 [📄](#) et 756, obs. T. Revet [📄](#) ; RTD com. 2009. 730, étude F. Pollaud-Dulian [📄](#) ; 16 juin 1999, n° 99-411 DC, D. 1999. 589 [📄](#), note Y. Mayaud [📄](#), 2000. 113, obs. G. Roujou de Boubée [📄](#), et 197, obs. S. Sciortino-Bayart [📄](#) ; AJDA 1999. 736 [📄](#), et 694, note J.-E. Schoettl [📄](#)).

(16) Pour être compatibles avec l'art. 6, § 2, de la Convention prévoyant la présomption d'innocence, les présomptions ne doivent « pas dépasser un certain seuil » et les États doivent « les maintenir dans des limites raisonnables, en tenant compte de la gravité de l'enjeu et en préservant les droits de la défense » (CEDH 7 oct. 1988, n° 10519/83 [📄](#), *Salabiaku c/France*, consid. 28). La Cour veille également à ce que les juridictions pénales évitent « tout recours automatique aux présomptions » (CEDH 25 sept. 1992, n° 13191/87 [📄](#), *Pham Hoang c/France*, consid. 33 et 36, D. 1993. 386 [📄](#), obs. J.-F. Renucci [📄](#) ; AJDA 1993. 105, chron. J.-F. Flauss [📄](#)).

(17) Crim. 9 déc. 2015, n° 15-90.019 [📄](#).

(18) M. Segonds, Rép. pén., v° Blanchiment, oct. 2017, actualisé en juin 2022, § 97-98.

(19) Évaluation de la France par le GAFI, mai 2022, § 240.

(20) Crim. 15 févr. 2023, n° 22-81.326 [📄](#), AJ pénal 2023. 184, obs. J.-C. Michard [📄](#).

(21) A. El Idrissi, La « présomption de blanchiment », arme redoutable contre les montages financiers occultes, *Le Monde*, 29 avr. 2023, préc.

(22) Circ. du ministère de la justice CRIM-2022-07/G1, 3 mars 2022.

(23) Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, Varsovie, 16.V.2 (STCE n° 198), 2005, art. 3(4) ; Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, art. 31(8).

(24) V. la proposition d'infraction d'enrichissement du fait de la corruption (*enrichment from corruption offence*) proposée par la Commission européenne, Proposition de directive relative à la lutte contre la corruption du Parlement européen et du Conseil 2023/0135 (COD) du 3 mai 2023.

(25) A. Dornbierer, *Illicit Enrichment, A Guide to Laws Targeting Unexplained Wealth*, Basel Institute on Governance, 2022.

(26) *R v. Anwoir & Others* (2008), EWCA Crim 1354.

(27) Des décisions judiciaires récentes ont même été interprétées comme restreignant la mise en oeuvre de la théorie de *l'irresistible interference*, *R v. Geary* (2010), EWCA Crim 1925 ; *Appeal by Athif Sarwar against HMA* (2011), HCJAC 13.

(28) K. Murray, *The uses of irresistible inference*, *Journal of Money Laundering Control* 2011, vol. 14, n° 1.

(29) K. Murray, *A suitable case for treatment : money laundering and knowledge*, *Journal of Money Laundering Control* 2012, vol. 15, p. 188-197.

(30) Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations unies contre la corruption, § 248 ; Notes interprétatives pour les documents officiels (travaux préparatoires) des négociations sur la Convention des Nations unies contre la corruption (A/58/422/Add.1), § 32 ; Recommandations du GAFI, Normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération ; mises à jour en févr. 2023, Recomm. 3 « Infraction de blanchiment de capitaux » et sa note interprétative, p. 38.

(31) Dir. 2018/1673/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 oct. 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal, art. 3. 3. a).

(32) *Ibid.*, art. 3. 3. b).

(33) *Eurojust Report on Money Laundering*, oct. 2022, p. 8.

(34) *Europol Police Office, Does crime still pay ? Criminal asset recovery in the EU - Survey of statistical information 2010-2014*, 2016.

# FACE À UN MUR D'OPACITÉ

Enquête sur les propriétaires réels des sociétés  
et des biens immobiliers en France

---

**Transparency International France est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.**

**[www.transparency-france.org](http://www.transparency-france.org), [www.transparency.org](http://www.transparency.org)**

*Avec Transparency International*



**L'Anti-Corruption Data Collective (ACDC) rassemble des journalistes, des data-analystes, des universitaires et des spécialistes des politiques publiques de premier plan afin d'analyser et d'exposer les dimensions spécifiques des flux de corruption transnationaux et d'œuvrer à l'éradication de ces flux grâce à l'action de plaidoyer de ses partenaires.**

**[www.acdatacollective.org](http://www.acdatacollective.org)**

## **Face à un mur d'opacité**

Enquête sur les propriétaires réels des sociétés et des biens immobiliers en France

Auteurs : Sara Brimbeuf (Transparency International France), Maira Martini (Transparency International), Florian Hollenbach (ACDC) et David Szakonyi (ACDC)

Remerciements : les auteurs tiennent à remercier Esther Bornstein pour son aide précieuse et ses recherches rigoureuses, Patrick Lefas pour ses remarques pointues et pertinentes, Eka Rostomashvili pour avoir su mettre en images toutes ces données, Benjamin Guy et Michael Hornsby pour leurs efforts afin d'étendre la visibilité de ce rapport.

Photo de couverture : Riccardo Milani/Hans Lucas via AFP

Graphiques : Transparency International, cartes : Wedodata

Tous les efforts ont été fournis pour vérifier l'exactitude des informations contenues dans ce rapport. Toutes les informations ont été jugées correctes au 1er juin 2023. Néanmoins Transparency International France ne peut être tenu responsable des conséquences de son utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes.

Cette présente version est une traduction française de la version originale anglaise. Malgré tous les soins apportés à la traduction, certaines erreurs de formulation peuvent demeurer

ISBN : 978-3-96076-241-6

2023 Transparency International France. Tous droits réservés.

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Glossaire</b>	<b>3</b>
<b>Résumé exécutif</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>Notre méthodologie</b>	<b>9</b>
<b>La transparence des bénéficiaires effectifs en France</b>	<b>11</b>
Accès du public aux données du RBE Français	11
Vérification des données du RBE	12
L'immobilier en France	13
<b>Qui détient vraiment les sociétés française ?</b>	<b>16</b>
Conformité aux règles de divulgation des bénéficiaires effectifs	16
Nombre de bénéficiaires effectifs par entité légale	17
Nationalité des bénéficiaires effectifs	17
Signaux d'alerte	19
<b>Les propriétaires réels des biens immobiliers détenus par des sociétés</b>	<b>24</b>
Propriétés détenues par des personnes morales	24
Les véritables bénéficiaires effectifs des biens immobiliers Français	24
Types d'entités juridiques privilégié en matière de propriété immobilière	28
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>32</b>
<b>Annexes</b>	<b>37</b>
<b>Notes de fin d'ouvrage</b>	<b>43</b>

# GLOSSAIRE

<b>Bénéficiaire effectif (BE)</b>	Personne physique qui exerce le contrôle effectif d'une société. En France, conformément à la législation européenne, le bénéficiaire effectif d'une société est la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement plus de 25 % du capital ou des droits de vote de la société, ou soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur la société. Lorsqu'aucune personne physique n'a pu être identifiée selon ces critères, le bénéficiaire effectif est par défaut le représentant légal de la société.
<b>Cadastre</b>	Document administratif qui recense et identifie les propriétés foncières (immeuble, maison, terrain, etc.) d'une commune. Le plan cadastral est une représentation graphique d'une commune qui dresse l'inventaire de ses propriétés foncières ainsi que l'emprise au sol des bâtiments qui les occupent. Il est divisé en « sections, » qui sont subdivisées en « feuilles », puis en « parcelles ».
<b>Numéro SIREN</b>	Numéro d'identification attribué par l'INSEE aux sociétés et autres établissements enregistrés auprès Registre du commerce et des sociétés (RCS) ou, depuis janvier 2023, auprès du Registre national des entreprises (RNE).
<b>Parcelle</b>	Plus petite unité du Cadastre, et l'unité cadastrale de référence. C'est une portion de terre d'un seul tenant, d'une même nature, et qui en principe appartient au même propriétaire. Il faut préciser que dans le cas des immeubles, en particulier dans les zones urbaines, il est fréquent que l'immeuble corresponde à une seule parcelle cadastrale, alors même qu'il est divisé en plusieurs appartements, appartenant à différents propriétaires. La parcelle peut être bâtie ou non bâtie. Dans le « <i>fichiers des locaux et des parcelles des personnes morales</i> », le terme « <i>parcelles</i> » renvoie seulement aux portions de terres non bâties, alors que le terme « <i>locaux</i> » renvoie aux portions de terres bâties.
<b>Propriétaire légal</b>	Personne physique ou morale qui détient le titre de propriété du bien.
<b>Représentant légal</b>	Personne physique qui a la mission de défendre les intérêts de la société et a le pouvoir d'agir en son nom.

# RESUME EXECUTIF

Malgré les obligations en matière de transparence des bénéficiaires effectifs, la grande majorité des sociétés détentrices de parcelles immobilières demeurent anonymes. Au cœur du problème se trouve le manquement aux obligations en matière de transparence des bénéficiaires effectifs : près d'un tiers des sociétés n'ont pas déclaré qui les détient en dernier ressort.

L'immobilier français, et plus précisément l'immobilier de luxe situé dans l'ouest de Paris et sur la Côte d'Azur, est prisé par les délinquants économiques qui souhaitent blanchir et mettre à l'abri leurs richesses acquises de manière illicite. Les journalistes documentent régulièrement le patrimoine immobilier possédé en France par des politiciens et hommes d'affaires étrangers suspectés d'être impliqués dans des délits financiers ou condamnés pour de tels délits. Au début de la guerre en Ukraine, une enquête journalistique révélait qu'une trentaine de personnalités proches du pouvoir russe détenait plus de 350 millions d'euros de biens immobiliers en France.

Il est généralement difficile de relier de tels individus à leurs propriétés immobilières, ceux-ci ne possédant presque jamais de biens de grande valeur directement et en leur nom propre. Au contraire, leur propriété est presque toujours dissimulée, à l'aide de sociétés écrans.

Il devrait être en principe possible de suivre ces flux financiers potentiellement illicites dans l'immobilier. Les autorités françaises collectent en effet à la fois des informations sur les propriétaires réels des sociétés, et sur la propriété immobilière. Accessibles au public depuis 2021, ces données devraient en principe permettre aux activistes et journalistes d'investigation de « suivre l'argent ».

Notre analyse révèle en réalité que les enquêtes sur le blanchiment d'argent dans le secteur de l'immobilier peuvent pourtant se heurter à un mur.

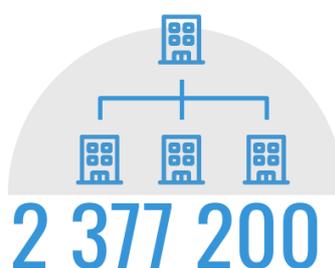
## EN BREF



**PARCELLES\* APPARTENANT  
A DES SOCIETES**

11% de toutes les parcelles

\*La parcelle est la plus petite unité du plan cadastral français. Elle peut contenir **une ou plusieurs propriétés**.



**SOCIETES DETENANT DES  
BIENS IMMOBILIERS**

Parmi elles, 1,49 millions sont enregistrées en France

Pour la première fois, Transparency International France, Transparency International et Anti-Corruption Data Collective (ACDC) ont fait l'exercice de relier les registres des bénéficiaires effectifs aux informations sur la propriété immobilière. Pour réaliser cette étude, nous avons analysé les données du registre des bénéficiaires effectifs français et croisé ces résultats avec les informations cadastrales. Nous avons découvert d'importantes failles permettant aux criminels de blanchir et d'investir leur argent dans l'immobilier français.

Pour réaliser cette analyse, les auteurs ont dû extraire du registre français des bénéficiaires effectifs les pages web des sociétés une à une - plus de 5 millions de pages web individuelles au total. Ces données ont ensuite été croisées avec d'autres jeux de données disponibles, tels que le cadastre.

Au moins 10,35 millions de parcelles, 11 % du total, appartiennent à des sociétés privées. L'identité des propriétaires réels de 7,33 millions de ces parcelles demeure inconnue. En d'autres termes, près de 71 % de l'ensemble des parcelles appartenant à des sociétés sont détenues de manière anonyme. La grande majorité de ces sociétés n'ont pas fourni de données sur leurs propriétaires réels ou ne figurent pas du tout dans le registre français des bénéficiaires effectifs.

Au total, un peu moins d'un tiers des sociétés enregistrées en France n'ont pas encore déclaré de bénéficiaire effectif, alors qu'elles sont tenues de le faire depuis 2017. Ces 1,53 million de sociétés sont susceptibles de présenter plusieurs signaux d'alerte pouvant indiquer une activité suspecte, comme leur enregistrement à des « adresses boîtes aux lettres », ou la présence de représentants légaux étrangers.

Parmi les différents types de sociétés qui peuvent être créées en France, les sociétés civiles immobilières (SCI) se distinguent. Nous avons constaté que seulement 63 % des SCI ont déclaré leurs bénéficiaires effectifs, l'un des taux les plus bas, toutes catégories de sociétés confondues.

Le constat s'aggrave lorsque l'on examine plus en détail les 1,3 millions de SCI propriétaires de 2,89 millions de parcelles en France : nous n'avons pu identifier les bénéficiaires effectifs que pour la moitié environ de ces sociétés. En région parisienne, aucun bénéficiaire effectif n'a pu être trouvé pour 72 % des parcelles détenues par des SCI. Lorsque l'on connaît la vulnérabilité du secteur de l'immobilier au risque de blanchiment d'argent, ces taux de déclaration sont alarmants.

La décision du gouvernement français de rendre ces ensembles de données librement accessibles témoigne de son engagement dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Mais les autorités ont encore beaucoup à faire pour exploiter le potentiel de ces puissants outils de transparence, afin d'exposer et de décourager le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et les autres formes de criminalité en col blanc.

Tout en maintenant un accès effectif du registre des bénéficiaires effectifs aux journalistes, aux chercheurs et aux organisations de la société civile, la France devrait également leur permettre d'interroger plus facilement ces données, afin que le respect des règles puisse être contrôlé aisément et de manière indépendante.

Nos résultats nous mènent à proposer aux autorités françaises les recommandations suivantes :

- + Veiller à la mise en œuvre adéquate des règles de divulgation des bénéficiaires effectifs et poursuivre effectivement les entités qui ne respectent pas leur obligation de divulgation ou qui ont soumis des déclarations non conformes.
- + Donner l'accès aux données brutes (*in bulk data*) sur les bénéficiaires effectifs sur les serveurs publics existants qui hébergent d'autres registres de sociétés - tels que le registre national des entreprises nouvellement créé.
- + Inclure les données actuelles et historiques sur la propriété, la nationalité des bénéficiaires effectifs et des informations sur l'ensemble de la chaîne de propriété dans tous les jeux de données accessibles au public.
- + Mettre en place et rendre public un mécanisme de vérification des données contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs et améliorer la collecte et la validation des données, notamment en recueillant des informations sur les nationalités multiples et en vérifiant les identités à l'aide de documents officiels.
- + Exiger des sociétés étrangères qu'elles indiquent le pays où elles sont constituées et appliquer les obligations de divulgation des bénéficiaires effectifs pour les entités étrangères non européennes qui investissent, opèrent ou sont liées à une activité en France.

- + Envisager d'abaisser ou de supprimer le seuil de définition du bénéficiaire effectif. Au minimum, déterminer le seuil sur la base d'une évaluation des risques de blanchiment de capitaux posés par les différents types d'entités juridiques.
- + Analyser et traiter les risques de blanchiment de capitaux dans le secteur immobilier, notamment en exigeant des sociétés étrangères qui possèdent ou souhaitent investir dans le secteur immobilier français qu'elles divulguent le nom de leurs bénéficiaires effectifs. Les lignes directrices pour les professionnels de l'immobilier et les contrôles des agents dans les régions les plus à risque devraient également être renforcés.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS



### 1 488 500 (63%) SOCIÉTÉS PROPRIÉTAIRES DE BIENS IMMOBILIERS ONT PU ÊTRE RELIÉES AU RBE



929 500

**SOCIÉTÉS AYANT DIVULGUÉ LEURS BE**

3,23 millions de parcelles



559 000

**SOCIÉTÉS N'AYANT PAS DIVULGUÉ LEURS BE**

3,66 millions de parcelles



### 888 700 (37%) SOCIÉTÉS PROPRIÉTAIRES DE BIENS IMMOBILIERS N'ONT PAS PU ÊTRE RELIÉES AU RBE



168 900

**ENTREPRISES AYANT UN NUMÉRO SIREN\***

1,55 millions de parcelles



2 300

**ENTREPRISES SANS NUMÉRO SIREN**

7 900 parcelles



717 400

**ENTREPRISES AYANT UN NUMÉRO SIREN FICTIF\*\***

2,42 millions de parcelles

\*Un numéro SIREN est attribué aux sociétés enregistrées en France comme **identifiant unique**.  
\*\*Il s'agit probablement de **sociétés étrangères** n'ayant pas de filiale ou de succursale en France.



### LA GRANDE MAJORITÉ DES SOCIÉTÉS DETENANT DES BIENS IMMOBILIERS N'ONT PAS DÉCLARÉ LEUR BE



7 334 600

**PARCELLES APPARTENANT À DES SOCIÉTÉS**

71% de toutes les parcelles appartenant à des entreprises



1 447 700

**SOCIÉTÉS PROPRIÉTAIRES**

61% de toutes les sociétés propriétaires

# INTRODUCTION

Depuis des décennies, les acteurs corrompus utilisent des véhicules juridiques opaques (sociétés et trust) pour dissimuler leur identité et l'origine de leur argent lorsqu'ils investissent et blanchissent les produits de la corruption.

Les entités juridiques permettent aux acteurs corrompus d'acquérir plus facilement des biens immobiliers ou d'autres produits de luxe dans le monde entier. Elles semblent aussi être des véhicules de prédilection pour dissimuler des conflits d'intérêts, verser des pots-de-vin et influencer indûment certains décideurs publics sans éveiller les soupçons. Presque sans exception, des entités juridiques telles que des sociétés ou des trusts apparaissent au centre des grandes affaires de corruption, de blanchiment d'argent et d'évasion fiscale.

Pour s'attaquer à cette problématique, il est essentiel d'assurer la transparence de la propriété des sociétés et des actifs. La transparence permet à chacun de détecter qui se cache derrière des entités juridiques telles que des sociétés et des trusts, et aide les autorités, les journalistes et la société civile à dénoncer et à combattre plus efficacement la corruption, le blanchiment d'argent ainsi que les autres délits financiers.

L'Union européenne (UE) a été l'une des premières à prendre des mesures pour améliorer la transparence de la propriété des sociétés. Ainsi, dès 2015, la 4e directive européenne relative à la lutte contre le blanchiment d'argent a exigé des pays qu'ils établissent des registres de bénéficiaires effectifs. En 2018, en réponse à des scandales tels que les *Panama Papers* et les *Paradise Papers*, l'UE a adopté la 5e directive anti-blanchiment qui reconnaît l'importance de l'examen public des informations sur les sociétés et les bénéficiaires effectifs pour préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. La Directive souligne aussi que la transparence peut être un puissant moyen de dissuasion pour les blanchisseurs d'argent et autres criminels. C'est pourquoi elle exige des pays qu'ils ouvrent leurs registres de bénéficiaires effectifs (ou RBE) au public.

Transparency International a analysé la mise en œuvre des registres publics de bénéficiaires effectifs dans l'UE en mai 2021<sup>1</sup>. L'analyse a révélé que certains États membres étaient en retard dans la mise en place des registres et de l'accès du public aux informations. L'analyse permettait également de percevoir l'importance de l'ouverture des informations sur la propriété effective dans les États membres ayant mis en place des registres publics<sup>2</sup>.

La divulgation publique a donné aux militants de la société civile et aux journalistes un rôle clé dans la prévention du blanchiment d'argent en leur permettant de vérifier les informations contenues dans les registres. En effet, en plus de révéler certains des plus grands scandales de blanchiment d'argent de ces dix dernières années, les organisations de la société civile (OSC) et les journalistes peuvent également jouer un rôle préventif. L'ouverture des registres contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs leur permet de contrôler ces informations, d'identifier d'éventuelles lacunes et de soutenir l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données factuelles. C'est l'objectif même de ce rapport.

La France a ouvert les informations sur les bénéficiaires effectifs au public en avril 2021, plus d'un an après la date limite fixée par la 5ème directive anti-blanchiment. Le pays a choisi de rendre les informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles via deux plateformes différentes : le registre des sociétés tenu par les greffiers des tribunaux de commerce, accessible via [www.infogreffe.fr](http://www.infogreffe.fr), et le registre de l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), accessible via [www.data.inpi.fr](http://www.data.inpi.fr). Les informations sur les bénéficiaires effectifs sont disponibles gratuitement sur les deux sites web, ce qui permet aux journalistes, aux OSC, aux entreprises et à tout autre membre du public de consulter qui sont les véritables propriétaires des sociétés françaises. En outre,

la France a également ouvert d'autres bases de données, notamment immobilières, permettant ainsi au public de vérifier qui sont les propriétaires de biens immobiliers dans tout le pays.

En matière de lutte contre le blanchiment d'argent, l'accès à ce type d'informations peut s'avérer très utile. Il est bien connu que l'immobilier français, et plus précisément l'immobilier de luxe situé dans l'ouest de Paris et sur la Côte d'Azur, est prisé par les délinquants économiques qui souhaitent blanchir et mettre à l'abri leurs richesses acquises de manière illicite<sup>3</sup>. Il a été révélé que des personnalités politiques de haut rang et des membres de leur famille originaires d'Azerbaïdjan, du Cameroun, d'Indonésie, de Guinée équatoriale et des Émirats arabes unis possédaient des biens immobiliers de luxe en France, tout comme d'anciens dictateurs renversés dans le sillage des Printemps arabes. Au lendemain de l'invasion de l'Ukraine, une enquête journalistique révélait qu'une trentaine de membres de l'élite russe détenait plus de 350 millions d'euros de biens immobiliers en France<sup>4</sup>.

Dans le passé, la découverte de telles affaires dépendait dans une large mesure soit de l'accès à des fuites et à des informations confidentielles détenues par des intermédiaires tels que des avocats, des banquiers ou des agents immobiliers, soit d'enquêtes longues et fastidieuses. La publication des informations relatives à la propriété des sociétés et des actifs peut changer la donne, en permettant aux autorités compétentes, aux journalistes et aux militants d'identifier plus efficacement les cas suspects, mais aussi les signaux d'alerte potentiels et les domaines qui méritent une réglementation et/ou une supervision améliorée. Ainsi, sur la base de ces registres, des journalistes ont effectué un travail minutieux pour mettre au jour de possibles cas de blanchiment d'argent via l'immobilier français<sup>5</sup>.

En novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a invalidé les dispositions de la 5ème directive anti-blanchiment qui exigeaient des États membres qu'ils accordent l'accès au public aux informations sur les bénéficiaires effectifs. Cette décision soulève des questions quant à la disponibilité à long terme des données sur la propriété des sociétés en France et dans d'autres pays de l'Union européenne. Au lendemain de cette décision, huit États membres ont fermé l'accès public à leurs registres des bénéficiaires effectifs<sup>6</sup>. En France, l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs gérées par l'INPI a été restreint en janvier 2023. Après que des journalistes ont révélé cette restriction<sup>7</sup>, les autorités françaises ont rouvert cet accès, invoquant des problèmes techniques<sup>8</sup> liés au lancement du Registre national des entreprises (RNE)<sup>9</sup> et affirmant que le registre resterait ouvert malgré l'arrêt de la CJUE.

Alors que les données sur la propriété des sociétés et des biens immobiliers sont disponibles depuis plus de deux ans, aucune cartographie complète du risque de blanchiment d'argent dans l'ensemble du secteur des entreprises et des biens immobiliers en France n'a été établie sur la base de ces données.

Cette recherche vise à combler cette lacune. En analysant le registre des bénéficiaires effectifs et en le croisant avec le registre des actifs immobiliers détenus par des personnes morales, ce rapport identifie et décrit précisément les principales failles par lesquelles les criminels peuvent blanchir leur argent dans l'immobilier français.

# NOTRE METHODOLOGIE

Pour mener cette recherche, nous avons dû extraire environ cinq millions de pages web individuelles contenant des informations sur les entreprises à partir du registre français des bénéficiaires effectifs et croiser les résultats avec les données cadastrales.

Un article du réseau d'experts en matière de transparence de la propriété effective (*Network of Experts on Beneficial Ownership Transparency – NEBOT*), coordonné par Transparency International, a démontré que la capacité des parties prenantes, y compris les OSC et les journalistes, à utiliser efficacement les registres de propriété effective dépend principalement du type d'accès qu'elles ont aux données et de la qualité et de l'adéquation des informations<sup>10</sup>. L'accès aux informations sur la propriété effective dans un format de données ouvert, ou mieux encore, l'accès via une interface de programmation d'applications (API) permet aux acteurs clés d'utiliser plus efficacement les données afin de (i) vérifier les informations fournies par les bénéficiaires effectifs et les entités juridiques, et (ii) identifier les anomalies et les signaux d'alerte révélant des abus potentiels des entités juridiques et de leurs propriétaires.

Nous avons mené notre recherche à l'automne 2022 en collectant d'abord toutes les fiches de sociétés marquées comme « actives » dans l'édition d'octobre 2022 du Registre du Commerce et des Sociétés (RCS), qui comprenait 4 897 823 personnes morales actives<sup>11</sup>. En plus des formulaires d'enregistrement de base, nous disposons de données sur les représentants des sociétés (directeurs, gérants, etc.) ainsi que des adresses de tous les établissements associés à chaque société. Nous avons ensuite standardisé chacune de ces quelques cinq millions d'adresses d'établissements à l'aide de [l'API Bases Adresses Locales](#)<sup>12</sup>.

Dans un deuxième temps, nous avons extrait les informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles dans la base de données de l'INPI, en utilisant l'identifiant unique de chaque entité juridique - un numéro SIREN à neuf chiffres. Bien que les données sur les bénéficiaires effectifs aient été rendues publiques sur le portail de l'INPI en 2021, ces champs ne sont pas inclus dans les archives de données brutes publiées sur le serveur FTP dédié de l'INPI. Par conséquent, pour analyser la couverture du registre, nous avons dû télécharger et analyser la page web HTML de chacune des 5 millions de sociétés. Nous avons extrait des informations sur tous les bénéficiaires effectifs, ce qui nous a permis d'obtenir un ensemble de données sur 5 275 490 personnes physiques, comprenant les champs auto-déclarés suivants, que nous avons nettoyé et standardisé :

- + nom complet
- + nom d'usage
- + mois et année de naissance
- + nationalité
- + pourcentage du capital total détenu dans la société (direct et/ou indirect)
- + pourcentage des droits de vote dans la société (direct et/ou indirect)

Au cours de nos efforts de collecte de données, le portail de l'INPI a modifié le format des données sur la propriété effective présentées au public et a supprimé pendant quelques mois la nationalité de chaque ligne. Cette mesure est très regrettable du point de vue de la transparence, car elle complique considérablement la tâche des journalistes et des chercheurs qui souhaitent identifier des personnes uniques, en particulier venant du

monde entier. Par conséquent, nous n'avons pu obtenir la nationalité que pour 87 % des personnes figurant sur la liste des bénéficiaires effectifs de notre échantillon.

L'analyse manuelle des pages web individuelles a nécessité des mois de calcul et a pu entraîner l'omission de certaines sociétés en raison de problèmes d'accès. Nous avons validé notre processus d'acquisition de données en sélectionnant un échantillon aléatoire de 200 sociétés actives dans la base de données complète de l'INPI. Nous avons ensuite pu constater, après vérification, que les données sur les bénéficiaires effectifs figurant sur le site web de l'INPI correspondaient à notre base de données dans 199 cas sur 200. Pour l'unique erreur détectée, nous pensons que cela est lié à un problème dans le processus de téléchargement. Afin de garantir que notre analyse reflète les données les plus récentes, nous avons retéléchargé, fin mai 2023, les pages web de l'ensemble des sociétés dont les bénéficiaires effectifs n'étaient pas connus. Les statistiques figurant dans le rapport reflètent cette deuxième opération.

Enfin, nous avons collecté des données à partir du jeu de données officiel « [Fichiers des locaux et des parcelles des personnes morales](#) »<sup>13</sup>, qui contient des informations sur l'ensemble des parcelles individuelles (bâties et non bâties) appartenant à des personnes morales en France au 28 décembre 2022. Cet ensemble de données comprend des informations sur les personnes morales propriétaires de biens immobiliers, à l'exclusion des entreprises individuelles et des entrepreneurs individuels, ainsi que le numéro SIREN de la société. Nous avons donc utilisé le numéro SIREN pour relier la base de données sur la propriété immobilière des sociétés à la base de données de l'INPI contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs. En reliant les deux bases de données, nous devrions être en mesure d'identifier les bénéficiaires effectifs des biens immobiliers détenus par l'intermédiaire de personnes morales en France.

## Comment cette recherche fut-elle possible ?

Depuis 2021 en France, l'accès au registre français des bénéficiaires effectifs est ouvert au public. Sans payer de frais d'accès et sans devoir s'inscrire, n'importe quelle personne, quel que soit son lieu de résidence, peut consulter des informations sur les sociétés enregistrées en France et leurs bénéficiaires effectifs.

Les informations publiées sont limitées au minimum nécessaire. Il est possible d'accéder aux noms, aux mois et années de naissance du ou des bénéficiaires effectifs, ainsi qu'à des informations sur la manière dont le contrôle est exercé. En s'identifiant sur la plateforme hébergée par l'INPI, les utilisateurs peuvent accéder à des informations plus détaillées sur les représentants et sur l'entité juridique.

Jusqu'en décembre 2022, aucun des registres contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs (Infogreffe et INPI) n'a mis les données à disposition dans un format brut (*bulk data*). Cependant, des journalistes et des membres de la société civile ont réussi à extraire l'ensemble des données en analysant une à une les pages web des sociétés, ce qui a permis une analyse plus approfondie des informations. Ces données ont pu être croisées à d'autres jeux de données disponibles, tels que le registre des biens immobiliers qui, en France, est accessible en format ouvert pour toutes les propriétés détenues par des personnes morales, via le *Fichier des locaux et des parcelles des personnes morales*. Ce type d'analyse à partir des données du registre Infogreffe n'est pas possible car les informations sur les bénéficiaires effectifs ne sont disponibles qu'après avoir téléchargé un fichier PDF pour chacune des sociétés concernées.

En janvier 2023, en même temps que le lancement du nouveau Registre National des Entreprises (RNE), les autorités françaises ont commencé à mettre à disposition les données sur les bénéficiaires effectifs par le biais d'une nouvelle API pour les utilisateurs enregistrés. Nous n'avons pas été en mesure d'accéder aux données et avons maintenu notre analyse sur la base des données extraites manuellement.

La décision de la France de mettre ces données à la disposition du public démontre son engagement dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Sans l'accès à ces informations, cette analyse n'aurait pas été possible.

Les conclusions du présent rapport devraient être prises en compte pour mettre en œuvre effectivement cet engagement, afin que ce type de données puisse aider efficacement les autorités, la société civile et les journalistes à détecter, dénoncer et contribuer à empêcher l'argent sale d'entrer dans le pays.

# LA TRANSPARENCE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS EN FRANCE

Tout en maintenant l'accès aux journalistes, aux chercheurs et aux organisations de la société civile, la France devrait leur permettre d'interroger plus facilement les données relatives aux bénéficiaires effectifs, afin que le respect de la réglementation puisse être contrôlé facilement et de manière indépendante.

La France a commencé à collecter des données sur les bénéficiaires effectifs dans un registre centralisé en juin 2017 et a ouvert l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs au grand public en avril 2021. Conformément aux règles européennes, toutes les sociétés non cotées, les groupements d'intérêt économique et les autres personnes morales constituées en France sont tenues d'obtenir et de conserver des informations exactes et à jour sur leurs bénéficiaires effectifs. Ces informations doivent être collectées, tenues à jour et vérifiées par les 141 greffiers des tribunaux de commerce répartis sur l'ensemble du territoire, puis accessibles sur le site web d'Infogreffe.

L'INPI a aussi été chargé de centraliser et de diffuser toutes les informations ainsi que l'ensemble des documents ayant été collectés et vérifiés par les greffiers, y compris les informations sur les bénéficiaires effectifs.

Depuis janvier 2023, le Registre National des Entreprises (RNE) est devenu l'unique organisme d'enregistrement des sociétés françaises exerçant une activité économique en France. Cette base de données centralisée, qui contient des informations sur les bénéficiaires effectifs, est hébergée et gérée par l'INPI. Le nouveau RNE devrait devenir la seule source d'informations sur les personnes morales et les bénéficiaires effectifs dans le pays.

## ACCES DU PUBLIC AUX DONNEES DU RBE FRANÇAIS

Afin de concilier les préoccupations en matière de protection de la vie privée et l'intérêt public, le public a accès à un sous-ensemble d'informations sur les bénéficiaires effectifs collectées par les autorités. Les informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles sont les suivantes :

- + nom
- + mois et année de naissance
- + nature et étendue du contrôle
- + nationalité

Entre janvier 2023 et mai 2023, les autorités ont supprimé du site web de l'INPI les champs accessibles au public contenant la nationalité des bénéficiaires effectifs. Les informations semblent être à nouveau disponibles depuis juin 2023. Pendant cette période, ces informations étaient encore disponibles dans la base de données d'Infogreffe.

Les deux registres tenus par Infogreffe et l'INPI sont accessibles gratuitement, sans enregistrement ni identification électronique, ni restrictions fondées sur la nationalité ou la citoyenneté.

Sur le site d'Infogreffe, il est uniquement possible d'effectuer une recherche par entité (raison sociale ou numéro SIREN). Une fois l'entité juridique localisée, il est possible de télécharger un « extrait grand public », au format PDF, contenant les informations sur le bénéficiaire effectif. Ce document contient le nom, le mois et l'année de naissance, la nature et l'étendue de la participation, ainsi que la nationalité du bénéficiaire effectif.

Sur le registre tenu par l'INPI, il est possible d'effectuer une recherche par entité, représentant ou bénéficiaire effectif. Sur la page de la société, le nom, le mois et l'année de naissance, la nationalité et le pays de résidence, ainsi que la nature et l'étendue de la participation sont affichés directement. Cela ne semble pas avoir changé avec le lancement du nouveau RNE qui intègre désormais les données relatives aux bénéficiaires effectifs qui étaient auparavant disponibles sur le site web de l'INPI.

En janvier 2023, l'INPI a également commencé à mettre à disposition les données sur les bénéficiaires effectifs par le biais d'une nouvelle API. Cette interface permet aux utilisateurs enregistrés d'accéder aux données brutes sur les sociétés et les bénéficiaires effectifs. Cette fonctionnalité n'étant pas disponible au moment où nous avons commencé cette analyse, nous ne l'avons pas utilisée. Toutefois, *Open Ownership* a récemment publié un article sur les difficultés rencontrées lors de l'utilisation de l'application<sup>14</sup>.

Dans les premiers jours de janvier 2023, à la suite d'une décision de la CJUE de novembre 2022, la France a brusquement fermé l'accès public au registre des bénéficiaires effectifs tenu par l'INPI<sup>15</sup>. Invoquant un « problème technique » dû au lancement du RNE, les autorités françaises ont rouvert le registre plus tard dans le mois et annoncé que, sur décision du Ministre des Finances, l'accès public aux données sur les bénéficiaires effectifs serait maintenu dans l'attente de l'adoption d'un nouveau cadre juridique au niveau de l'UE<sup>16</sup>. Dans la foulée, les autorités chargées de la mise en œuvre de la législation sur la transparence des bénéficiaires effectifs ont organisé une consultation avec les organisations de la société civile qui ont fait part de leurs points de vue et de leurs préoccupations concernant la définition de l'intérêt légitime et les garanties nécessaires pour assurer un accès effectif aux registres pour les journalistes et les acteurs de la société civile.

## VERIFICATION DES DONNEES DU RBE

Les greffiers des tribunaux de commerce ont pour mission de vérifier que les informations sur les bénéficiaires effectifs communiquées par les personnes morales sont complètes, à jour et exactes<sup>17</sup>.

Conformément au droit communautaire, les professionnels soumis à des obligations en matière de lutte contre le blanchiment doivent signaler aux greffiers des tribunaux de commerce les divergences qu'ils constatent entre les informations consignées dans le registre des bénéficiaires effectifs et les informations sur les bénéficiaires effectifs dont ils disposent, y compris le défaut d'enregistrement de ces informations<sup>18</sup>. Dans ce cas, le greffier invite la société enregistrée à régulariser son dossier. Si celle-ci ne donne pas suite à cette invitation dans un délai d'un mois, le greffier peut saisir le président du tribunal de commerce<sup>19</sup>.

Les sociétés qui ne se conforment pas à leurs obligations de déclaration des bénéficiaires effectifs s'exposent à une injonction, au besoin sous astreinte, de procéder ou faire procéder soit aux déclarations des informations relatives au bénéficiaire effectif, soit à la rectification de ces informations lorsqu'elles sont inexactes ou incomplètes<sup>20</sup>. Des sanctions pénales peuvent également être appliquées, notamment une peine d'emprisonnement de six mois, une amende pouvant atteindre 37 000 euros, ainsi qu'une interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler une entreprise, et de participer à des marchés publics<sup>21</sup>. Les bénéficiaires effectifs qui ne se conforment pas à leur obligation de déclaration s'exposent à des sanctions pénales comprenant une peine de six mois d'emprisonnement et une amende pouvant aller jusqu'à 7 500 euros, ainsi qu'une interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler une société, et de participer à des marchés publics<sup>22</sup>.

Il n'y a pas d'information publiquement disponible sur le nombre d'injonctions ou de sanctions appliquées par les autorités.

Contactés par les auteurs du présent rapport, les greffiers des tribunaux de commerce ont rapportés qu'ils avaient utilisés leur pouvoir d'injonction pour requérir que des entités légales déclarent les informations sur leurs bénéficiaires effectifs à 802 reprises en 2018, à 87 215 reprises en 2019 et à 5 218 reprises en 2020. Contactés par les auteurs de ce rapport, la direction générale du Trésor, au sein du ministère de l'Économie et des finances a

révélé qu'entre 2016 et 2020, 96 sanctions pénales ont été imposées à des sociétés qui n'avaient pas remplis leurs obligations de déclaration en général. Parmi celles-ci, une seule sanction a été imposée pour non-respect de l'obligation de déclaration du ou des bénéficiaires effectifs.

## L'IMMOBILIER EN FRANCE

Le secteur de l'immobilier est un vecteur important de blanchiment d'argent, permettant aux criminels d'intégrer de l'argent sale dans l'économie légale. Le secteur de l'immobilier est attrayant car il permet aux délinquants économiques de blanchir d'importantes sommes d'argent en un seul achat, de dissimuler leur propriété derrière des sociétés anonymes, de continuer à recycler leur argent sale via le financement de travaux de rénovation et de décoration augmentant, ainsi, leur valeur.

La France ne fait pas exception. Selon les analyses nationales des risques de blanchiment de capitaux (ANR) françaises de 2019 et 2023, les activités d'acquisition et de vente de biens immobiliers sont exposées à une menace élevée de blanchiment, en raison des montants importants en jeu et de la relative sécurité qu'elles offrent en matière d'investissements, en particulier dans les grandes métropoles et les zones touristiques<sup>23</sup>. Le secteur de l'immobilier résidentiel de luxe et de prestige à Paris, sur la Côte d'Azur et dans les départements et territoires d'outre-mer, est particulièrement vulnérable aux menaces de blanchiment de capitaux - notamment le blanchiment du produit de la corruption commise à l'étranger -, en raison des montants élevés des transactions, de la volatilité des prix de vente et de l'absence de référence pour vérifier la cohérence des prix dans le secteur du très haut de gamme<sup>24</sup>.

En raison du risque élevé de blanchiment d'argent dans ce secteur, certains professionnels sont considérés comme des intermédiaires et, à ce titre, doivent surveiller et signaler les cas potentiels de blanchiment d'argent par le biais d'investissements immobiliers. En France, les professionnels tels que les notaires, les agents immobiliers et les autres personnes impliquées dans les transactions immobilières sont soumis à des obligations en matière de lutte contre le blanchiment<sup>25</sup>. Ils doivent identifier les bénéficiaires effectifs de leurs clients et, lorsqu'ils traitent de transactions ou d'opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de penser qu'elles proviennent d'une infraction, doivent envoyer leurs déclarations de soupçon (DS) à la cellule de renseignement financier (CRF) française, Tracfin. Sur le plan quantitatif, si les déclarations de soupçon adressées à Tracfin par les notaires et les agents immobiliers augmentent au fil des ans, elles restent faibles au regard du risque de blanchiment dans le secteur immobilier et du volume des transactions immobilières enregistrées chaque année<sup>26</sup>. En terme qualitatif, le contenu des déclarations de soupçons peut encore être significativement amélioré car trop de déclarations de soupçon - en particulier celles émanant du secteur non financier - manquent encore d'analyse ou ne fournissent pas suffisamment d'informations pour classer les soupçons<sup>27</sup>. Les DS des professionnels de l'immobilier sont également marquées par de fortes disparités géographiques<sup>28</sup>. Il est intéressant de noter que le nombre de DS effectuées par les notaires et les agents immobiliers est élevé pour Paris et la côte méditerranéenne, moins élevé pour la région bordelaise, et relativement faible pour les territoires d'outre-mer, quatre régions particulièrement exposées aux risques de blanchiment<sup>29</sup>.

Toutefois, il n'est pas suffisant de s'appuyer uniquement sur ces professionnels pour prévenir et détecter les risques de blanchiment de capitaux dans le secteur. Les enquêtes montrent que les données immobilières peuvent permettre de détecter le blanchiment d'argent et d'autres flux financiers illicites<sup>30</sup>. L'accès aux données relatives à la propriété, légale ou effective, les données historiques sur la propriété, la valeur et les dates d'achat peut contribuer grandement à mettre en évidence les principaux signaux d'alarme pour les autorités, les journalistes et les OSC.

Les données sur les biens immobiliers en France sont disponibles via différentes sources, chacune d'entre elles offrant différentes informations pouvant être consultées par différents moyens - en ligne gratuitement ou sur demande et moyennant le paiement de frais.

Le cadastre, le registre français des biens immobiliers, a été créé au début du 19<sup>ème</sup> siècle. Il est géré par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), au sein du ministère de l'Economie et des finances. Le cadastre est un ensemble de cartes et de fichiers administratifs contenant des informations sur la propriété foncière (bâtiments, maisons, terrains, etc.), réparties par communes et couvrant l'ensemble du territoire

français, y compris les territoires d'outre-mer. Chaque commune est divisée en sections composées de différents terrains, ou parcelles. Chaque parcelle appartient à des personnes morales ou physiques et sert de base au calcul de certains impôts tels que les taxes foncières.

Le cadastre ne comprend pas d'informations sur le propriétaire d'une parcelle donnée, ni sur les achats (prix, date, etc.) d'une parcelle donnée. Les informations sur le prix des propriétés et les transactions de vente au cours des cinq dernières années sont disponibles en ligne et gratuitement depuis 2019 grâce à un autre ensemble de données<sup>31</sup>. Cependant, les informations sur le nom du vendeur ou de l'acheteur ne sont pas non plus disponibles.

Les données sur la propriété immobilière, des informations plus anciennes sur les transactions de vente et leur prix et les informations sur les hypothèques et autres garanties doivent être demandées, par écrit, au service de publicité foncière (SPF) local. Le paiement de frais est nécessaire pour accéder aux informations, ainsi que l'envoi d'un formulaire Cerfa<sup>32</sup>.

En ce qui concerne la propriété de biens immobiliers par l'intermédiaire de personnes morales, la France a amélioré la transparence au cours des dernières années et facilité l'accès du public. En s'appuyant sur la documentation cadastrale, le ministère français de l'économie a rendu public, en mars 2021, un lot de 131 jeux de données : le « Fichier des locaux et parcelles des personnes morales ». Ces jeux de données contiennent des informations sur les biens immobiliers détenus par des personnes morales en France, qu'il s'agisse d'entreprises privées - des simples sociétés immobilières familiales aux multinationales cotées en bourse - ou d'autorités publiques.

Ce jeu de données contient des informations sur les locaux et parcelles avec leurs références cadastrales et les adresses des locaux et parcelles, ainsi que le numéro d'identification unique de la société (numéro SIREN), et le nom et la forme juridique des personnes morales qui en sont propriétaires.

Il convient de noter que l'ensemble de données sur les sociétés propriétaires de biens immobiliers est basé sur les données du cadastre, qui n'incluent pas d'informations sur les propriétés individuelles, mais seulement sur les parcelles. Une parcelle peut potentiellement comprendre plusieurs propriétés, notamment dans le cas des immeubles contenant plusieurs appartements, qui peuvent appartenir à différents propriétaires (personnes morales ou propriétaires individuels). Par conséquent, pour certaines parcelles, l'unité cadastrale unique dans les données est liée à plusieurs entités juridiques en tant que propriétaires. Comme il n'existe pas de données publiques sur le nombre de propriétés individuelles en France, nous avons utilisé les données disponibles du cadastre sur la propriété immobilière des sociétés pour estimer le pourcentage de biens immobiliers en France qui sont détenus par des personnes morales. Nous avons constaté que 10,35 millions de parcelles uniques, correspondant à 11 % des parcelles françaises, comprennent des biens immobiliers appartenant à des personnes morales de droit privé<sup>33</sup>.

Cette analyse utilise les données disponibles sur les biens immobiliers et les sociétés pour mieux comprendre le paysage français et identifier les signaux d'alarme potentiels et les domaines qui nécessitent une attention particulière.

En collaboration avec nos partenaires de l'*Organized Crime and Corruption Reporting Projects* (OCCRP) et Le Monde, nous nous sommes également penchés sur des cas suspects de propriété immobilière, en utilisant les données disponibles pour déterminer si des personnes politiquement exposées ont investi en France.

### **L'importance des données historiques sur la propriété**

Les normes internationales et européennes exigent que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient pertinentes, exactes et à jour. Il est tout aussi important que ces informations soient disponibles sur différentes périodes. Les informations historiques peuvent aider les autorités et les autres parties prenantes à mieux comprendre la structure de propriété d'une entité juridique et à détecter d'éventuelles tentatives de dissimulation ou de contournement des règles. Malheureusement, les informations historiques ne sont pas facilement disponibles dans les pays qui disposent de registres de propriété effective, dont la France.

La guerre en Ukraine et les efforts déployés par différents pays pour identifier les actifs liés aux oligarques et personnes proches du régime russe mettent en lumière cet enjeu. Les informations recueillies par les journalistes et les autorités montrent que de nombreux oligarques russes ont transféré leurs actions ou le contrôle de leurs sociétés juste avant ou peu après leur désignation sur les listes de sanctions<sup>34</sup>.

# QUI DETIENT VRAIMENT LES SOCIÉTÉS FRANÇAISES ?

L'analyse des données relatives aux bénéficiaires effectifs nous a permis de mieux comprendre le profil des bénéficiaires effectifs des sociétés et le niveau de conformité avec les règles de divulgation en vigueur. Elle nous a également aidé à identifier les signaux d'alerte potentiels qui nécessitent une attention particulière.

## CONFORMITÉ AUX RÈGLES DE DIVULGATION DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

Pour que les politiques en matière de transparence des bénéficiaires effectifs atteignent les résultats escomptés, il est essentiel que les règles soient effectivement respectées. Notre analyse montre malheureusement que le respect des règles relatives aux déclarations des bénéficiaires effectifs, en particulier par certains types d'entités juridiques, demeure encore faible.

Alors que les règles actuelles exigent que toutes les sociétés inscrites au registre aient déclaré leur(s) bénéficiaire(s) effectif(s) avant le 1<sup>er</sup> avril 2018, il est toujours impossible de savoir qui sont les propriétaires réels de 1,532,138 de personnes morales enregistrées en France. En juin 2023, plus de cinq ans après la création du registre français des bénéficiaires effectifs<sup>35</sup>, seules 69 % des personnes morales, soit 3 365 685 sur un total de 4 897 823 personnes morales actives ont déclaré un bénéficiaire effectif, selon notre analyse du registre de l'INPI. Cela signifie que 31 % d'entre elles n'ont pas encore déclaré de bénéficiaire effectif, en violation de leurs obligations<sup>36</sup>.

Nos résultats diffèrent légèrement des statistiques fournies par les autorités françaises. Bien que la France ne publie pas de taux de conformité, les informations fournies lors de l'examen d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI) en 2022 ont fait état d'un taux de conformité de 74 %<sup>37</sup>.

Dans le cadre de cette analyse, les auteurs ont contacté le Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce (CNGTC). Ceux-ci ont entrepris une analyse à la fin du mois de mai 2023 pour répondre à notre requête et ont constaté un taux de conformité de 83 %. Selon eux, un total de 4 953 548 entités juridiques sont soumises aux obligations de divulgation des bénéficiaires effectifs et, parmi elles, 4 122 641 ont divulgué leurs bénéficiaires effectifs. Cela signifie, selon le CNGTC, que 830 907 sociétés doivent encore se conformer à leurs obligations de divulgation (Voir annexe 1 pour plus de détails).

Une première explication à ces divergences est que les statistiques fournies par les greffiers des tribunaux de commerce proviennent de l'ensemble de données qu'ils gèrent (celui d'Infogreffe), alors que notre analyse se fonde sur les informations relatives aux bénéficiaires effectifs disponibles dans la base de données de l'INPI. Comme nous l'avons déjà mentionné, la base de données de l'INPI est construite à partir des informations collectées par les greffiers des tribunaux de commerce. En théorie, il ne devrait pas y avoir de divergence. Toutefois, selon les autorités, la transmission des données des greffes des tribunaux de commerce à l'INPI a souffert de retard, voire de déperdition de données, ce qui pourrait signifier que les déclarations de propriété effective n'ont pas été immédiatement mises à jour dans la base de données de l'INPI. Compte tenu de cet

élément, nous avons restreint notre analyse aux seules sociétés qui étaient actives au 15 septembre 2022 et qui ont ensuite collecté des informations sur leurs bénéficiaires effectifs d'abord en janvier 2023, puis début juin 2023. Par conséquent, notre collecte de données tient compte d'un délai d'au moins huit mois dans la transmission des données entre les organes responsables (calculé comme la différence de temps minimale entre le jour où les sociétés les plus récentes se sont enregistrées et notre collecte d'informations sur leurs bénéficiaires effectifs). Toutefois, les chiffres définitifs continuent de différer des statistiques fournies par les autorités et le CNGTC.

Les autorités françaises devraient enquêter sur ces différences de taux de conformité. Nos conclusions font écho à un rapport récent d'*Open Ownership* qui constate que la nouvelle interface API présente également d'importants problèmes d'absence de données, notamment des données API qui ne sont pas entièrement disponibles sur le site web de l'INPI (et vice versa)<sup>38</sup>.

L'analyse montre que les taux de conformité diffèrent selon le lieu d'immatriculation des sociétés. En France métropolitaine, la Corse et la région Grand Est présentent les taux de conformité les plus faibles, avec seulement 59 % des sociétés immatriculées en Corse et 57 % des sociétés immatriculées dans la région Grand Est ayant déclaré leur bénéficiaire effectif. Les territoires d'outre-mer sont loin derrière, avec un taux de conformité de 40 %, soit 30 points de moins que le taux moyen en France métropolitaine. Ce faible taux peut s'expliquer par la mise en place tardive – en 2019 – des greffes des tribunaux de Commerce dans les territoires d'outre-mer (voir figure 4).

## NOMBRE DE BENEFICIAIRES EFFECTIFS PAR ENTITE LEGALE

En limitant l'analyse aux seules sociétés françaises ayant déclaré un ou plusieurs bénéficiaires effectifs, nous constatons une moyenne de 1,51 bénéficiaire effectif par société. Ce chiffre est légèrement plus élevé que celui de 1,13 personnes par société, reporté par *Global Witness* dans son analyse du registre britannique des personnes exerçant un contrôle significatif en 2018<sup>39</sup>. De même, en Lettonie, l'analyse entreprise par Transparency International et sa section nationale montre qu'en mai 2021, le nombre moyen de bénéficiaires effectifs par société était de 1,21.

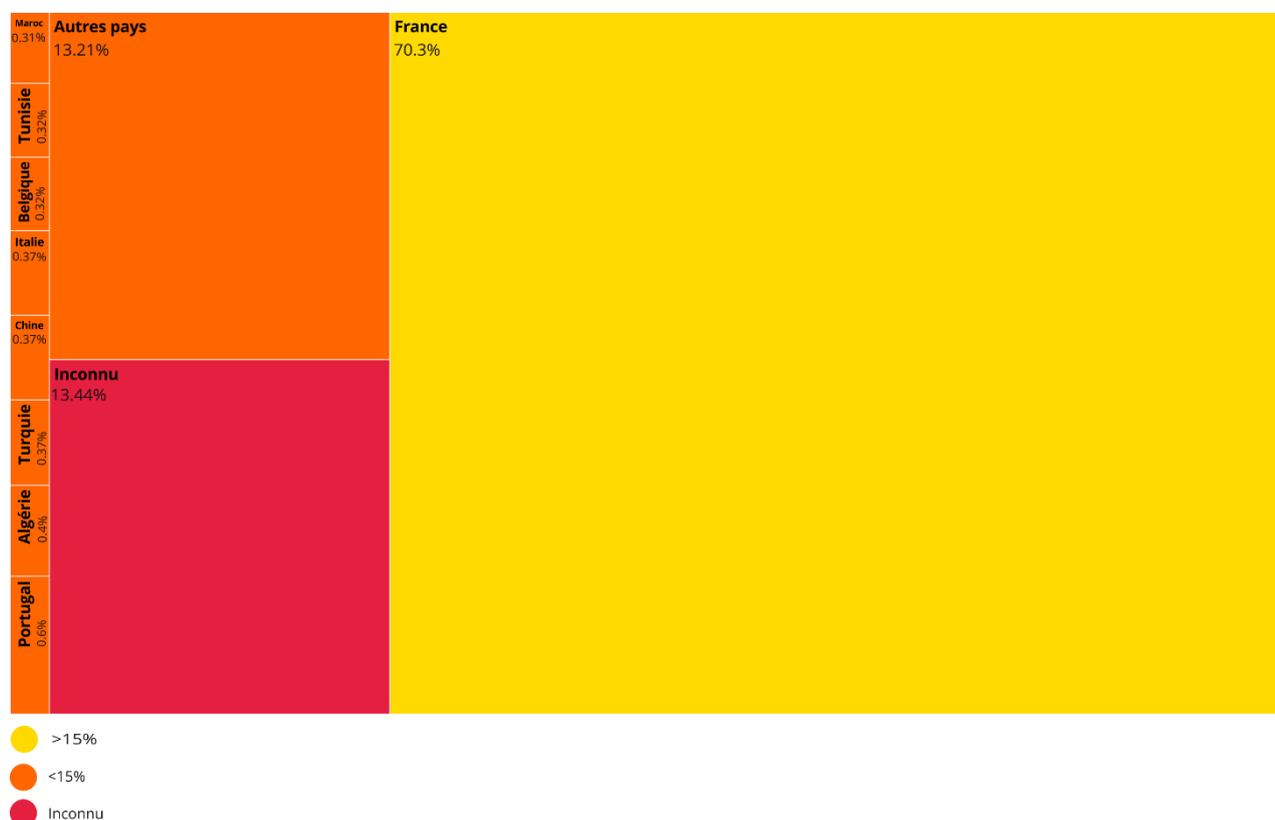
De nombreuses personnes figurant dans le jeu de données apparaissent également comme bénéficiaires de plusieurs sociétés. Les données montrent que 7 137 personnes sont les bénéficiaires effectifs de plus de 10 sociétés. Parmi elles, 271 personnes sont les bénéficiaires effectifs de plus de 50 sociétés<sup>40</sup>.

Notre analyse révèle également qu'au moins 5 % des entités juridiques n'ont mentionné que des représentants légaux comme bénéficiaires effectifs, au lieu de révéler les personnes qui détiennent réellement des participations et qui contrôlent le vote. Selon la loi, si aucun bénéficiaire effectif correspondant à la définition ne peut être identifié, le représentant légal de l'entité juridique doit se déclarer en cette qualité<sup>41</sup>. Toutefois, les données ne permettent pas toujours de déterminer clairement si une personne représentante légale figurant sur la liste des bénéficiaires effectifs est uniquement un bénéficiaire effectif par défaut, ou si elle est également un bénéficiaire effectif en raison des moyens de contrôle importants qu'elle détient.

## NATIONALITÉ DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS

La grande majorité des bénéficiaires effectifs répertoriés dans la base de données a déclaré être de nationalité française (70 %). Cependant 313 093 sociétés de notre ensemble de données (environ 8 %) ont déclaré au moins un bénéficiaire effectif non français. Le tableau ci-dessous présente les dix principales nationalités représentées dans les données complètes de l'INPI. En raison de la suppression des informations sur la nationalité du site web de l'INPI en janvier 2023, cette information n'est pas disponible pour 13 % de l'échantillon total que nous avons analysé. Les nationalités les plus courantes des bénéficiaires effectifs déclarés sont la nationalité portugaise, italienne, algérienne et belge. Au total, 190 nationalités distinctes sont observées dans les données.

## GRAPHIQUE 1. NATIONALITES DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS DES ENTITES JURIDIQUES FRANÇAISES



### Citoyenneté multiple et passeports dorés

Notre analyse révèle que 3 675 bénéficiaires effectifs figurant dans la base de données déclarent avoir plusieurs nationalités. Nous calculons ce chiffre en comptant le nombre de pays uniques qui apparaissent pour chaque combinaison unique de nom et de mois de naissance, l'information la plus spécifique dont nous disposons sur chaque individu. Nombre de ces personnes ont vraisemblablement une double nationalité. Il est également possible que certaines personnes donnent intentionnellement une fausse représentation de leur pays d'origine afin d'induire en erreur les autorités de réglementation et les enquêteurs. Les doubles nationalités les plus courantes sont celles des personnes qui déclarent à la fois la nationalité française et les nationalités algérienne, marocaine ou turque. Des cas de passeports dorés potentiels apparaissent également dans les données. Au moins cinq personnes ont déclaré à la fois une nationalité russe et chypriote, et dans certains cas, le même bénéficiaire effectif a déclaré différentes nationalités selon ses différentes sociétés. Dans le cas de Malte, en février 2022, 55 bénéficiaires effectifs avaient déclaré la nationalité maltaise. Dans au moins 20 de ces cas, les personnes en question sont susceptibles d'avoir été naturalisées maltaises puisque leur nom apparaît dans la liste des personnes naturalisées publiée au Journal officiel de Malte. Dans tous ces cas, ces bénéficiaires effectifs ont choisi de ne déclarer au registre que leur nationalité maltaise. L'analyse effectuée par la Fondation Daphne Caruana Galizia<sup>42</sup> montre toutefois que la majorité d'entre eux sont originaires de Russie et ont acquis la nationalité maltaise entre 2016 et 2019, soit quelques années seulement après la création du programme « passeport contre argent ». Certaines de ces personnes font l'objet de sanctions de la part des autorités ukrainiennes et/ou sont liées à des personnes politiquement exposées en Russie.

## SIGNAUX D'ALERTE

Le respect des règles de divulgation des bénéficiaires effectifs n'est pas uniforme pour l'ensemble des sociétés établies en France. Nous avons collecté des données sur les sociétés et effectué une série de tests statistiques afin de mettre en évidence les types de sociétés qui sont plus ou moins susceptibles de se conformer à la loi et de déclarer correctement leurs bénéficiaires. Les résultats indiquent que le tiers environ des sociétés françaises qui ne respectent pas leurs obligations de divulgation partagent un nombre important de signaux d'alerte qui pourraient dans de nombreux cas indiquer une activité suspecte.

### 1. Types d'entités juridiques

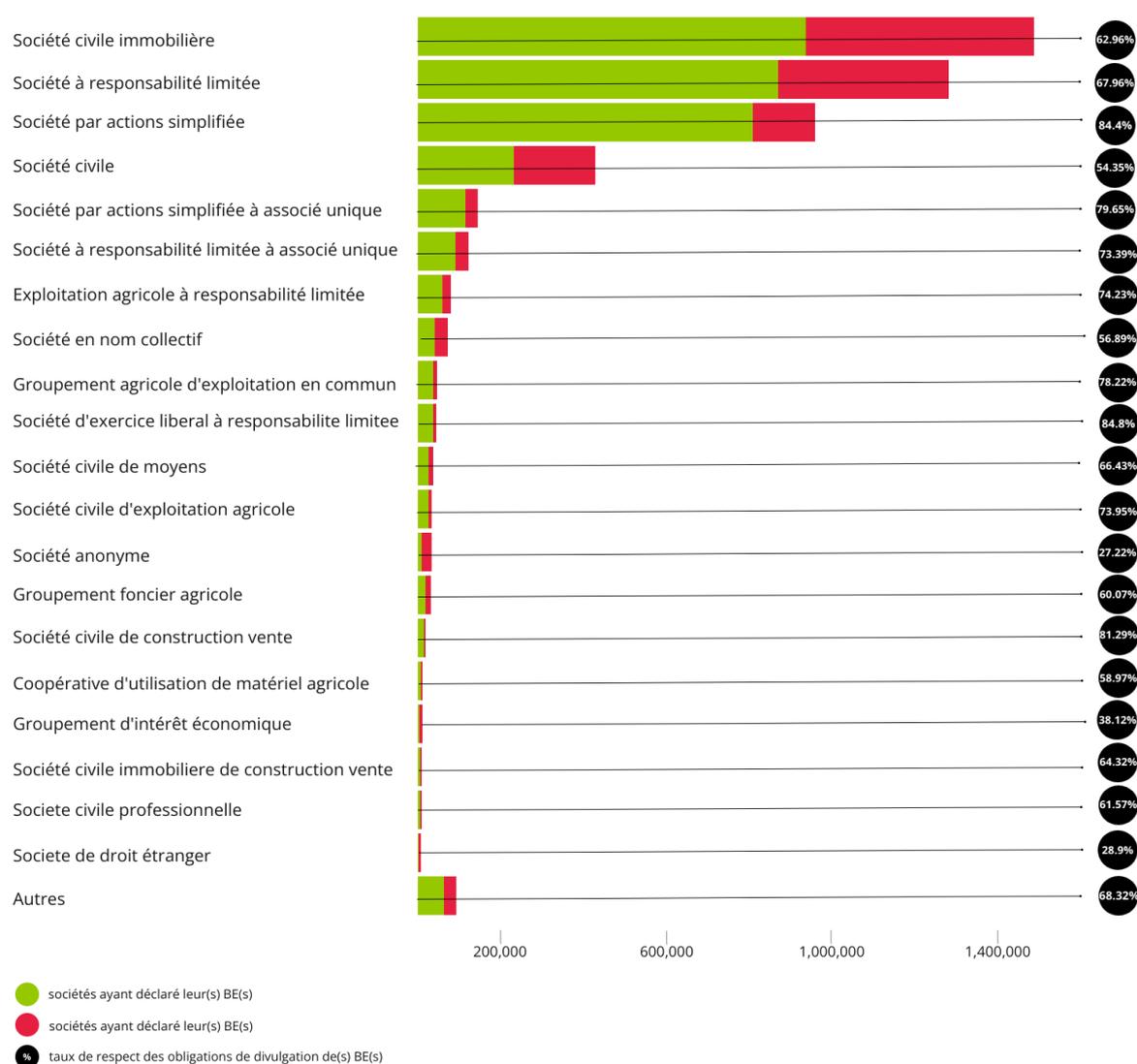
Le respect des règles de divulgation des bénéficiaires effectifs varie en fonction du type sociétés.

Certains types sociétés sont davantage susceptibles de ne pas avoir déclaré leurs bénéficiaires effectifs, par exemple les sociétés de droit étranger (29% de sociétés ayant déclaré leurs bénéficiaires effectifs), les sociétés anonymes (seulement 27% de sociétés ayant déclaré leurs bénéficiaires effectifs), les groupements d'intérêt économique (38% de sociétés ayant déclaré leurs bénéficiaires effectifs), les sociétés à responsabilité limitée (près de 68% des sociétés ayant déclaré leurs bénéficiaires effectifs) et les sociétés civiles (54% de sociétés ayant déclaré leurs bénéficiaires effectifs). Le Graphique 2 montre le taux de respect des obligations de divulgation par type de société.

Les sociétés de droit étranger sont des entreprises étrangères ayant une succursale en France. Notre analyse montre que les informations sur les bénéficiaires effectifs ne sont disponibles que pour 29 % des sociétés étrangères figurant dans le registre. La législation française n'impose pas d'obligations de divulgation des bénéficiaires effectifs aux filiales de sociétés étrangères originaires d'un Etat membre de l'UE<sup>43</sup>. En revanche, toute société étrangère originaire d'un Etat non-membre de l'UE constituant une filiale en France est tenue de divulguer des informations sur ses bénéficiaires effectifs<sup>44</sup>. Nous n'avons pas été en mesure d'identifier le pourcentage de sociétés étrangères qui sont des filiales de sociétés de l'UE et donc si le faible taux de conformité pourrait s'expliquer par le fait que la majorité des sociétés étrangères ne sont pas soumises à l'obligation de divulguer effectivement des informations sur leurs bénéficiaires effectifs. Sans une analyse détaillée du lieu de constitution initiale de la société, il n'est pas possible de dire si le faible taux de conformité pourrait également résulter du fait que d'autres sociétés offshores ne respectent pas les obligations. En tout état de cause, compte tenu des difficultés actuelles pour assurer l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs dans les différents États membres, cette exception actuellement appliquée aux filiales des sociétés enregistrées dans l'UE pourrait nuire à la capacité des autorités et autres personnes ayant un intérêt légitime à connaître les bénéficiaires effectifs d'entités exerçant des activités en France.

L'analyse basée sur le registre de l'INPI a révélé que seules 27 % des sociétés anonymes (SA) enregistrées disposent d'informations sur leurs bénéficiaires effectifs. En droit français, les sociétés anonymes, ainsi que les sociétés en commandite par actions, sont les seules sociétés qui peuvent être cotées en bourse lorsqu'elles comptent au moins sept actionnaires. Lorsqu'elles sont cotées, elles sont exemptées de l'obligation de divulgation du bénéficiaire effectif<sup>45</sup>. Toutefois, cette exemption ne peut expliquer qu'une infime partie du faible taux de déclaration des sociétés anonymes. En effet, alors que le nombre total de sociétés cotées fluctue régulièrement, il dépasse généralement à peine le seuil de 1 500 sociétés<sup>46</sup> une part infime des 33 797 sociétés anonymes enregistrées en France.

## GRAPHIQUE 2. RESPECT DES REGLES DE DIVULGATION DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS PAR TYPE DE SOCIÉTÉS



Contacté par les auteurs, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) a présenté des chiffres différents. Selon ces chiffres, seules 13 245 sociétés anonymes sont soumises à l'obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs et 8 442 d'entre elles ont déclaré leurs bénéficiaires effectifs, soit un taux de conformité de 64 %. Nous n'avons pas été en mesure de confirmer le nombre de sociétés anonymes sur les 33 797 enregistrées en France qui sont effectivement tenues de déclarer leurs bénéficiaires effectifs, ce qui rend difficile l'évaluation des chiffres fournis par les autorités. En tout état de cause, ces chiffres interrogent quant au taux de conformité de ces personnes morales aux règles de divulgation des bénéficiaires effectifs.

Un groupement d'intérêt économique (GIE) est une entité dotée de la personnalité juridique, distinct d'une société ou d'une association, dont l'objet est de faciliter le développement économique de ses membres par la mise en commun de certains aspects de leur activité. Son but n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même, mais d'accroître l'activité économique de ses membres. Les GIE sont tenus de divulguer leurs bénéficiaires effectifs dans le cadre d'un régime spécifique<sup>47</sup>. Bien que contraire à la législation en vigueur, le faible taux de déclaration des groupements d'intérêt économique peut s'expliquer par le fait que chaque entité qui les constitue dispose d'une personnalité juridique et a donc déjà déclaré son bénéficiaire effectif.

La société à responsabilité limitée (SARL) est le type de société commerciale le plus usité pour les petites et moyennes entreprises<sup>48</sup>. Bien que contraire aux obligations en vigueur, le faible taux de déclaration des SARL

peut éventuellement s'expliquer par la petite taille de ces sociétés. La responsabilité des associés (minimum 2 à 100 personnes physiques ou morales) est limitée au montant de leurs apports. Le capital social est obligatoire mais aucun minimum n'est fixé par la loi. Le capital social est réparti en parts sociales entre les associés, en proportion de leurs apports. Pour créer une SARL, il est nécessaire de rédiger des statuts, de nommer des dirigeants et d'accomplir toutes les démarches d'immatriculation. Une SARL a obligatoirement (au moins) un gérant, chargé de la représenter légalement<sup>49</sup>.

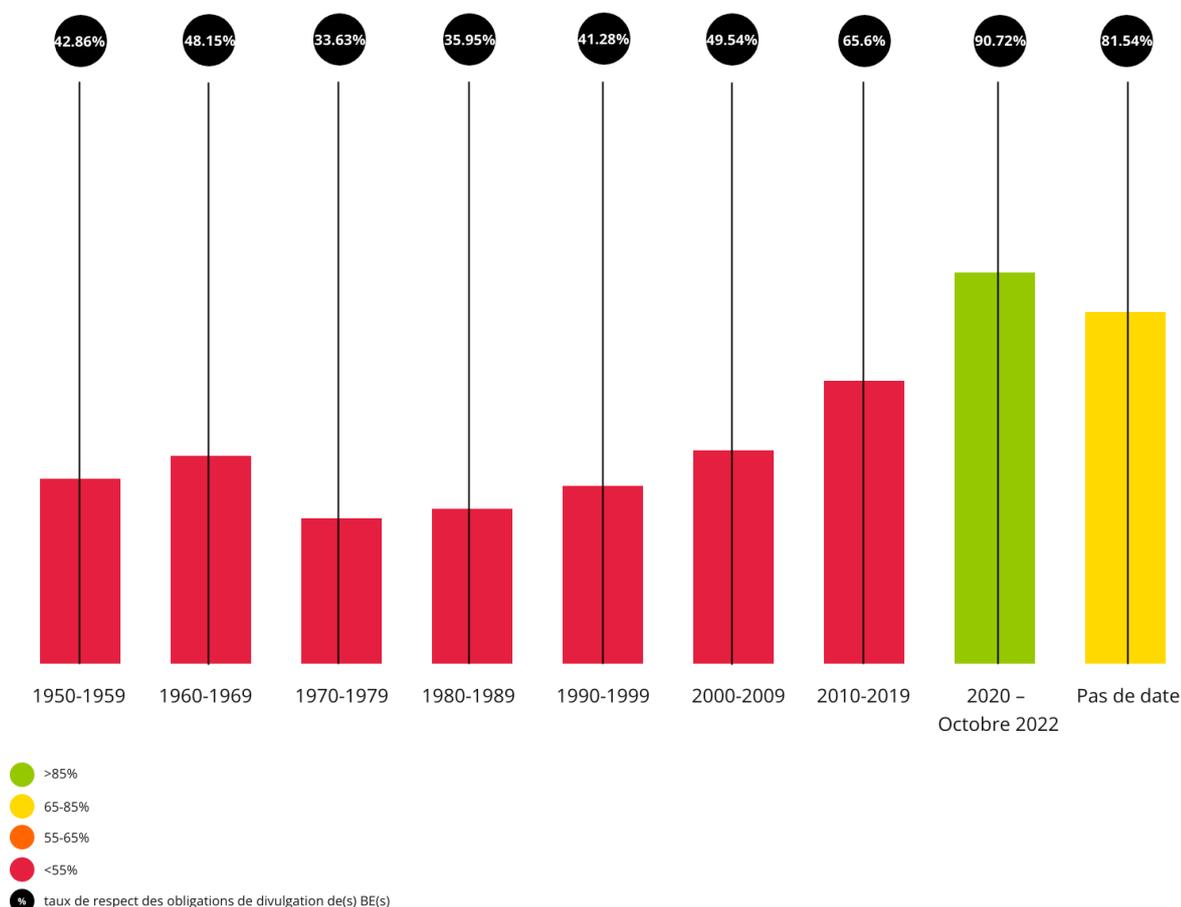
Les sociétés civiles immobilières (SCI) sont un type de société créée en France dans le but de posséder et de gérer des biens immobiliers. Les SCI sont connues comme étant des véhicules privilégiés pour le blanchiment d'argent dans le secteur immobilier. Comme le souligne l'analyse nationale des risques (ANR) de la France pour 2019 et 2023, les parts de SCI peuvent être cédées sans intervention d'un notaire, ce qui rend difficile pour les professionnels de contrôler avec diligence ces cessions de part dans le cadre de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).<sup>50</sup> Le Groupe d'action financière (GAFI), dans sa dernière évaluation de la France publiée en 2022, a souligné que l'utilisation des SCI n'était que superficiellement abordée dans l'ANR publiée en 2019<sup>51</sup>. L'ANR de 2023 n'a pas développé davantage cette question, se contentant de souligner que le taux de non-conformité de ce type d'entité juridique est trop élevé, en particulier compte tenu du niveau de risque impliqué<sup>52</sup>. Faisant écho à cette observation, nos résultats démontrent que seulement 63% des SCI ont déclaré leur bénéficiaire effectif, l'un des taux les plus bas parmi toutes les catégories de sociétés. Cela signifie qu'en dépit de leur obligation de divulgation, une part non négligeable des SCI restent opaques, permettant à certains délinquants économiques de posséder anonymement des biens immobiliers en France. L'analyse montre également que les SCI constituées après la mise en place du registre des bénéficiaires effectifs sont plus susceptibles d'avoir déclaré leurs bénéficiaires effectifs. Les SCI constituées avant 2020 et, en particulier, entre 1970 et 2010 sont moins susceptibles d'avoir déclaré leurs bénéficiaires effectifs (voir Graphique 3). Bien que les autorités françaises ne publient pas les taux de conformité des personnes morales, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), contacté par les auteurs, a reconnu le faible niveau de respect des règles de divulgation des bénéficiaires effectifs par les SCI. Toutefois, le taux de non-conformité qu'il a fourni diffère légèrement de ce que notre analyse a révélé. Selon le CNGTC, moins de 30 % des SCI n'ont pas encore déclaré leurs bénéficiaires effectifs (voir l'annexe 1 pour les statistiques complètes fournies par le CNGTC), alors que nous avons constaté que 37 % des SCI n'ont pas déclaré leurs bénéficiaires effectifs.

## 2. Domiciliation et « adresses boîtes aux lettres »

L'analyse montre que les sociétés enregistrées dans une « adresse boîte aux lettres » (c'est-à-dire une adresse où au moins 2 500 sociétés distinctes sont enregistrées simultanément) sont davantage susceptibles de manquer à leurs obligations de déclaration. Selon le GAFI, les adresses boîtes aux lettres sont signal d'alarme pouvant révéler l'existence de sociétés écrans<sup>53</sup> et de faits de blanchiment d'argent<sup>54</sup>. Des recherches récentes ont révélé aux Royaume Uni qu'un petit nombre de lieux d'enregistrement concentre un nombre élevé de sociétés à responsabilité limitée<sup>55</sup>. En France, l'analyse révèle que près d'une société sur dix a enregistré au moins l'un de ses établissements à une adresse dite « boîte aux lettres ».

L'analyse montre également que les sociétés qui n'ont pas déclaré d'adresse ou qui indiquent une adresse n'existant pas physiquement sont davantage susceptibles de manquer à leurs obligations de déclaration. Nos données indiquent que ce problème est manifeste dans l'ensemble du paysage français des sociétés : près d'un dixième des sociétés (9 %) ont des établissements dont l'adresse est manquante ou dont l'adresse déclarée n'a pas pu être vérifiée à l'aide du normalisateur d'adresses officiel du gouvernement français (numéro de rue manquant, code postal manquant, etc.).

### GRAPHIQUE 3. RESPECT DES REGLES DE DIVULGATION DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS DES SCI, PAR ANNEE DE CREATION



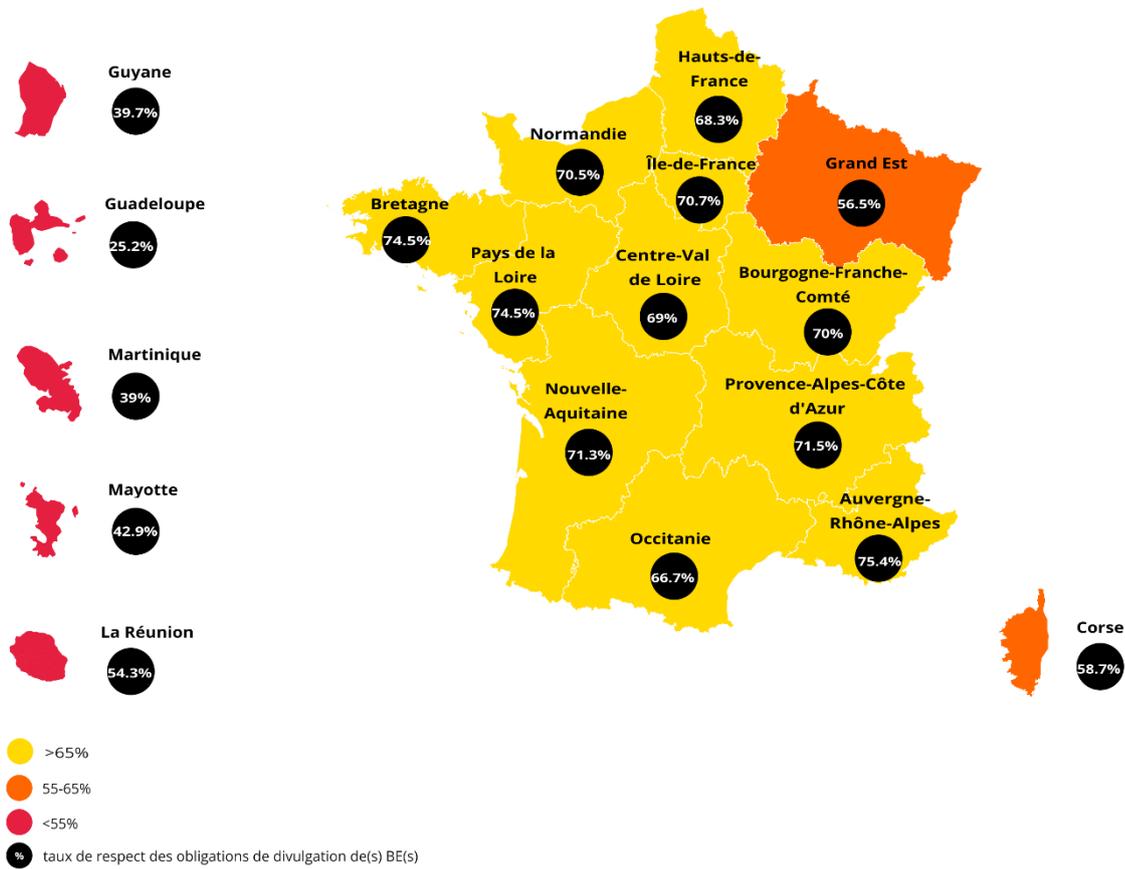
### 3. Mineurs

On dénombre 1 723 entreprises détenues uniquement par des personnes âgées de moins de 18 ans au 1er janvier 2023. Ce phénomène connu sous l'anglicisme du *"baby boss"* soulève d'importantes questions quant à l'intégrité des données que les entreprises françaises déclarent aux autorités. Bien que les mineurs soient légalement autorisés à posséder des entreprises, ils pourraient être utilisés comme mandataires pour dissimuler les véritables propriétaires, ce qui relève d'un des signaux d'alerte qui devraient être vérifiés par les autorités. Par exemple, une enquête menée en 2022 par l'OCCRP sur les registres des bénéficiaires effectifs du Luxembourg a permis de découvrir des centaines de sociétés détenues par des mineurs dont les parents ou les proches ont un casier judiciaire ou sont politiquement exposés<sup>56</sup>. En France, 12 632 sociétés ont au moins un propriétaire âgé de moins de 18 ans.

### 4. Nationalité

En utilisant les données sur le pays d'origine de toutes les personnes liées à chaque société, nous constatons que les entreprises ayant des représentants non français sont moins susceptibles de déclarer le BO, ce qui suggère que les entreprises gérées ou contrôlées depuis l'étranger se conforment moins souvent à la législation.

## GRAPHIQUE 4. RESPECT DES REGLES DE DIVULGATION DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS, PAR REGIONS



# LES PROPRIETAIRES REELS DES BIENS IMMOBILIERS DETENUS PAR DES SOCIETES

Dans cette section, nous examinons la propriété immobilière des sociétés en France et nos constats lorsque nous avons croisé ces données avec les informations sur les bénéficiaires effectifs.

L'analyse des données du fichier des locaux et parcelles des personnes morales nous permet de mieux comprendre la propriété immobilière des sociétés dans le pays, et notamment : mieux estimer le nombre de biens immobiliers détenus par l'intermédiaire de personnes morales plutôt que directement, d'identifier les principaux types de personnes morales utilisées pour acquérir des biens immobiliers, et les régions du pays où la propriété immobilière des sociétés est la plus répandue. La combinaison de ces données avec d'autres ensembles de données disponibles, tels que les informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales en France, offre la possibilité de tirer d'autres enseignements.

## PROPRIETES DETENUES PAR DES PERSONNES MORALES

Comme nous l'avons mentionné, l'ensemble de données sur les sociétés propriétaires de biens immobiliers est basé sur les données du cadastre, qui n'incluent pas d'informations sur les propriétés individuelles, mais seulement sur les parcelles. Une parcelle peut potentiellement comprendre plusieurs propriétés, telles que des immeubles et des appartements, qui peuvent appartenir à différents propriétaires (personnes morales ou personnes physiques). Pour cette analyse, nous avons utilisé les données disponibles du cadastre sur la propriété immobilière des sociétés pour estimer le pourcentage de biens immobiliers en France qui sont détenus par des personnes morales. Nous avons constaté que 11 % des parcelles en France (10,35 millions sur 93 millions) sont détenues par des personnes morales de droit privé (par opposition aux propriétés de l'État ou des particuliers).

Le graphique 5 présente une carte thermique du pourcentage de parcelles au sein des municipalités qui comprennent des biens immobiliers appartenant à des sociétés. Comme on peut le voir, les taux de parcelles détenues par des sociétés sont particulièrement élevés à Paris, autour de Bordeaux et sur la côte méditerranéenne.

Notre analyse montre également que 30 % des sociétés enregistrées en France possèdent des biens immobiliers (1,49 sur 4,9 millions de sociétés).

## LES VERITABLES BENEFICIAIRES EFFECTIFS DES BIENS IMMOBILIERS FRANÇAIS

Pour obtenir des informations supplémentaires et identifier les personnes physiques qui contrôlent ou détiennent les sociétés propriétaires de biens immobiliers en France, nous avons combiné les données du fichier des locaux et parcelles des personnes morales et les données du registre des bénéficiaires effectifs de l'INPI.

Les données du fichier des locaux et parcelles des personnes morales comprennent des biens appartenant à 2,37 millions de personnes morales différentes ayant un identifiant unique (numéro SIREN). En utilisant les numéros

SIREN, nous avons pu relier 1,49 millions d'entités juridiques sur les quelque 5 millions d'entités juridiques enregistrées dans le registre des sociétés et des bénéficiaires effectifs tenu par l'INPI. Notre analyse a permis d'identifier 6,73 millions de parcelles détenues par des sociétés enregistrées au registre national des entreprises (RNE) – soit 65% de l'ensemble de parcelles détenues par des personnes morales. Parmi celles-ci, 3,23 millions de parcelles, ou 31% des parcelles détenues par des personnes morales sont détenues par des personnes morales de droit privé ayant déclaré leurs bénéficiaires effectifs. Les propriétés de ces 3,23 millions de parcelles appartiennent à 929 469 personnes morales.

Nous avons également constaté que des bénéficiaires effectifs étrangers apparaissent comme les véritables personnes physiques derrière les sociétés propriétaires de biens immobiliers dans 199 247 parcelles.

Les biens immobiliers de 3,66 millions de parcelles - 35 % de l'ensemble des parcelles françaises appartenant à des sociétés - sont détenus par 559 016 personnes morales inscrites au RNE mais dont les bénéficiaires effectifs n'ont pas été divulgués.

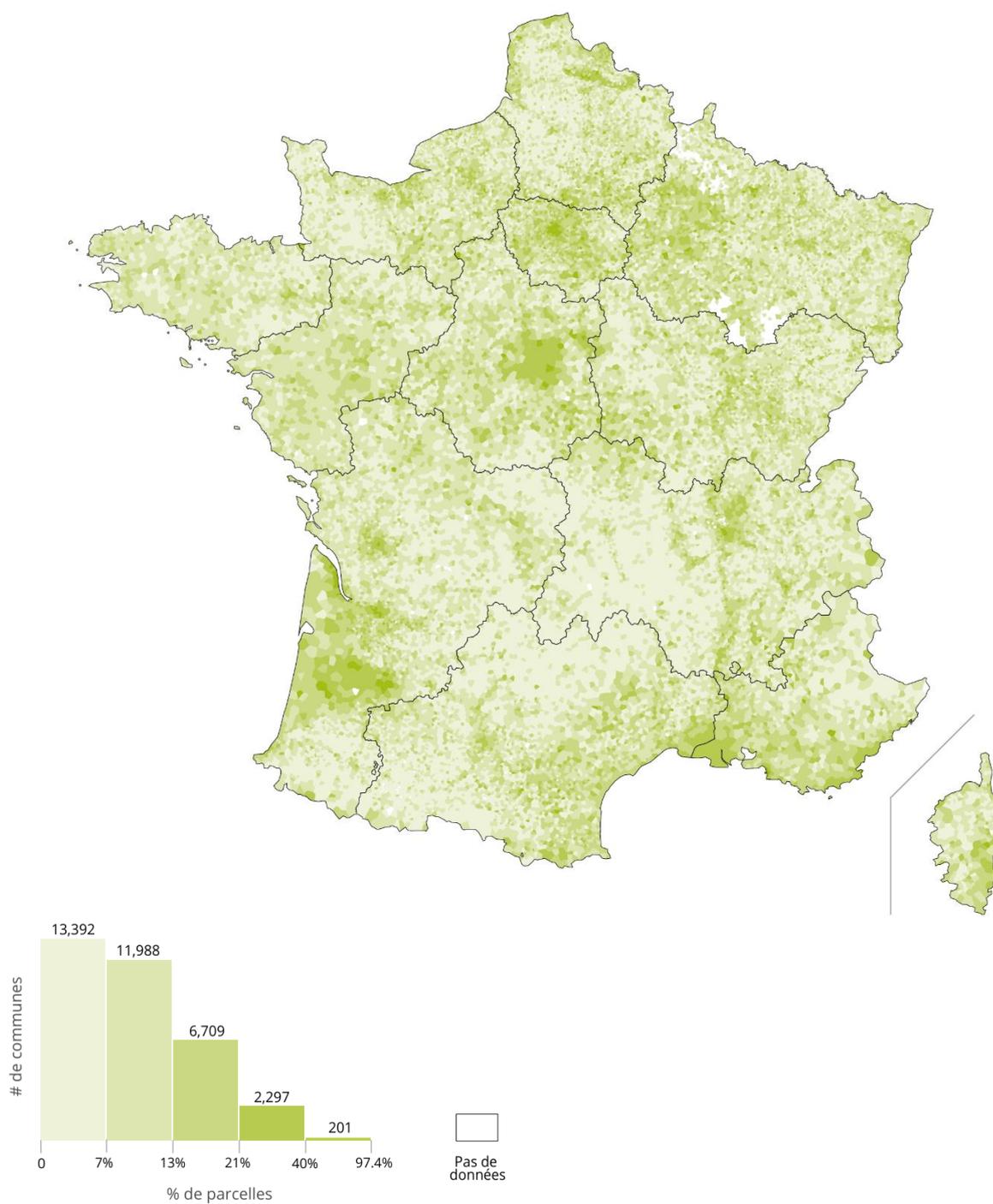
Nous n'avons pas été en mesure de relier 886 357 sociétés apparaissant comme propriétaires de 3,92 millions de parcelles au registre des bénéficiaires effectifs. La majorité de ces sociétés – 717 411 – semblent avoir un numéro SIREN "fictif" commençant par U\* et ne peuvent être localisées dans le registre des sociétés. La nomenclature du fichier des locaux et parcelles appartenant à des personnes morales indique que « les numéros SIREN commençant par U sont des numéros fictifs mis en place par la Direction Générale des Finances Publiques ». Les auteurs ont également contacté les autorités françaises qui n'étaient pas au courant de la publication de ces numéros fictifs. Nous n'avons pas reçu d'explication plus détaillées au moment de la publication de ce rapport. Ces entités juridiques sont propriétaires de 2,42 millions de parcelles.

Il y a 168 946 personnes morales qui semblent être enregistrées avec un numéro SIREN que nous n'avons pas pu relier au registre des bénéficiaires effectifs. Cela pourrait être lié aux retards dans la transmission des données à l'INPI que nous avons évoquées supra. Ces personnes morales sont propriétaires de 1,55 million de parcelles.

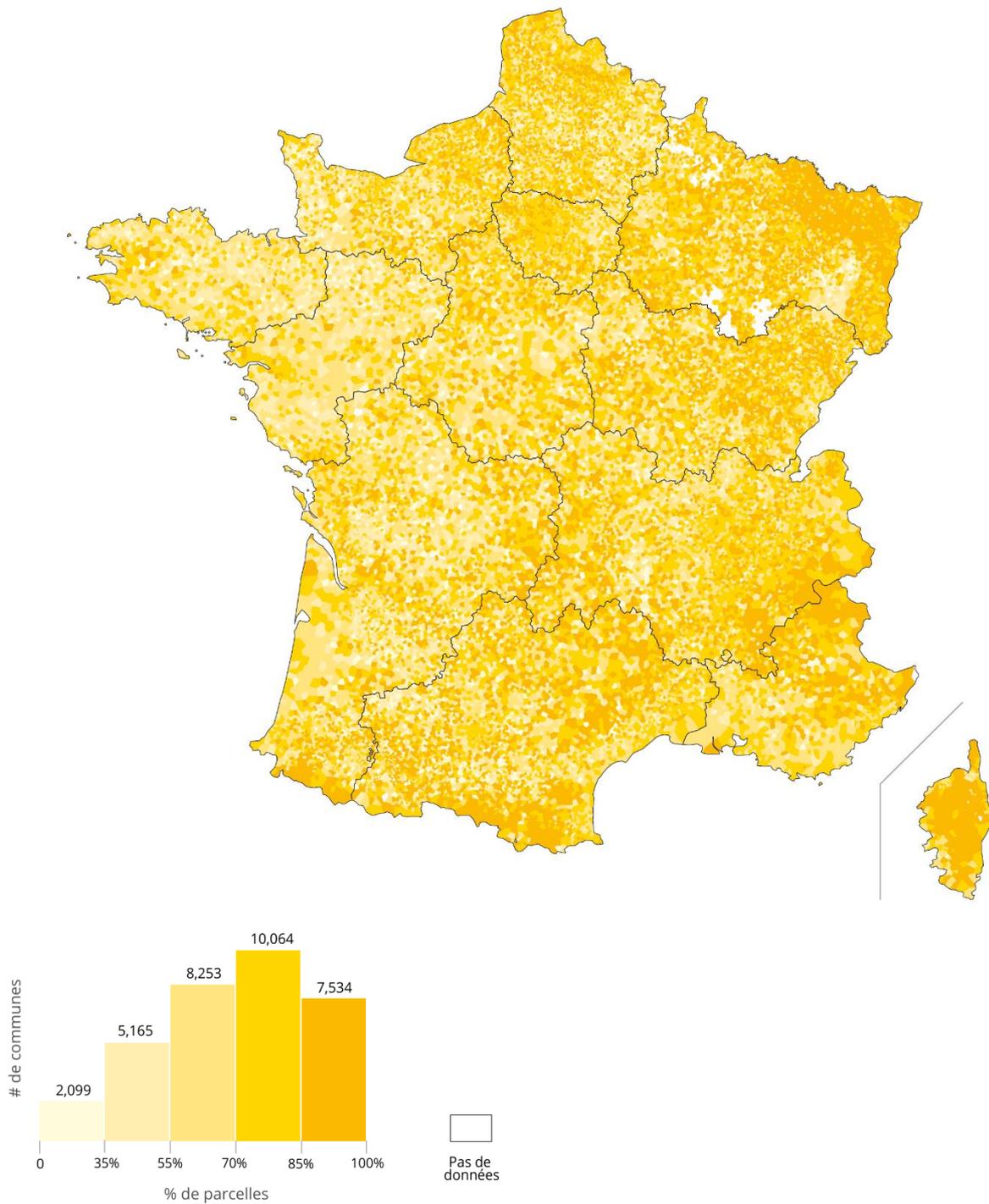
Enfin, 7 900 parcelles comprennent des propriétés appartenant à des personnes morales qui n'ont pas de numéro SIREN enregistré. Bien qu'il n'y ait pas d'identifiant unique disponible, il s'agit de sociétés ayant 2 314 noms différents. L'absence de numéro SIREN pourrait s'expliquer par le fait que les personnes morales en question sont des sociétés étrangères qui n'ont pas de filiale ou de succursale en France. Selon les règles françaises, les sociétés étrangères peuvent acheter directement des biens immobiliers en France, sans avoir besoin d'une présence locale dans le pays. Cela n'est pas avantageux d'un point de vue fiscal, mais pourrait être l'option préférée de ceux qui souhaitent éviter les obligations de divulgation qui s'appliquent aux sociétés françaises, notamment en ce qui concerne les informations sur les bénéficiaires effectifs. Transparency International a déjà relevé cette faille<sup>57</sup>, qui permet aux délinquants économiques de rester anonymes lorsqu'ils possèdent des biens immobiliers en France.

Cette analyse révèle que les bénéficiaires effectifs de 7,34 millions des 10,35 millions de parcelles détenues par des sociétés, soit 71 %, restent cachés. Il s'agit notamment des parcelles dont les propriétaires figurent au registre des sociétés, mais pour lesquelles aucune information n'est disponible sur les bénéficiaires effectifs ; des parcelles appartenant à des propriétaires qui ne peuvent être reliés au registre des sociétés ; et des parcelles appartenant à des propriétaires qui n'ont pas de numéro SIREN.

## GRAPHIQUE 5. PARCELLES DETENUES PAR DES SOCIÉTÉS



## GRAPHIQUE 6. PARCELLES DETENUES PAR DES SOCIETES N'AYANT PAS DECLARE LEUR(S) BENEFICIAIRE(S) EFFECTIF(S)



## TYPES D'ENTITES JURIDIQUES PRIVILEGIES EN MATIERE DE PROPRIETE IMMOBILIERE

La Société civile immobilière (SCI), qui est connue pour être un véhicule commun pour la possession de biens immobiliers en France, apparaît comme le type d'entité juridique préféré selon les données analysées. Nous avons identifié 2,38 millions d'entités juridiques privées différentes dans les données sur la propriété immobilière des sociétés, et 1,32 millions d'entre elles sont des SCI (56 %). Elles possèdent 2,89 millions de parcelles en France.

Cependant, nous n'avons pu identifier le bénéficiaire effectif des SCI que pour environ la moitié de celles-ci (53 %). Ces sociétés sont propriétaires de 1,53 million de parcelles. 33 % des SCI, qui possèdent 1,08 million de parcelles n'ont pas déclaré leur bénéficiaire effectif au registre. Pour 14 % des SCI - qui possèdent 424 790 parcelles -, nous n'avons pas été en mesure d'identifier de correspondance dans le registre des sociétés de l'INPI. Cela signifie que pour 47 % des SCI qui possèdent 1,47 millions de parcelles, l'identification du bénéficiaire effectif est impossible.

Nous avons également analysé la prévalence des SCI propriétaires de biens immobiliers dans certaines régions du pays. Le graphique ci-dessous montre la répartition géographique des biens immobiliers appartenant à des SCI. Plus précisément, la carte montre le pourcentage de parcelles dans chaque commune dont les biens immobiliers sont détenus par des SCI. On constate une concentration de l'immobilier détenu par des SCI dans quelques points névralgiques, notamment à Paris, à Bordeaux ainsi que sur la côte méditerranéenne.

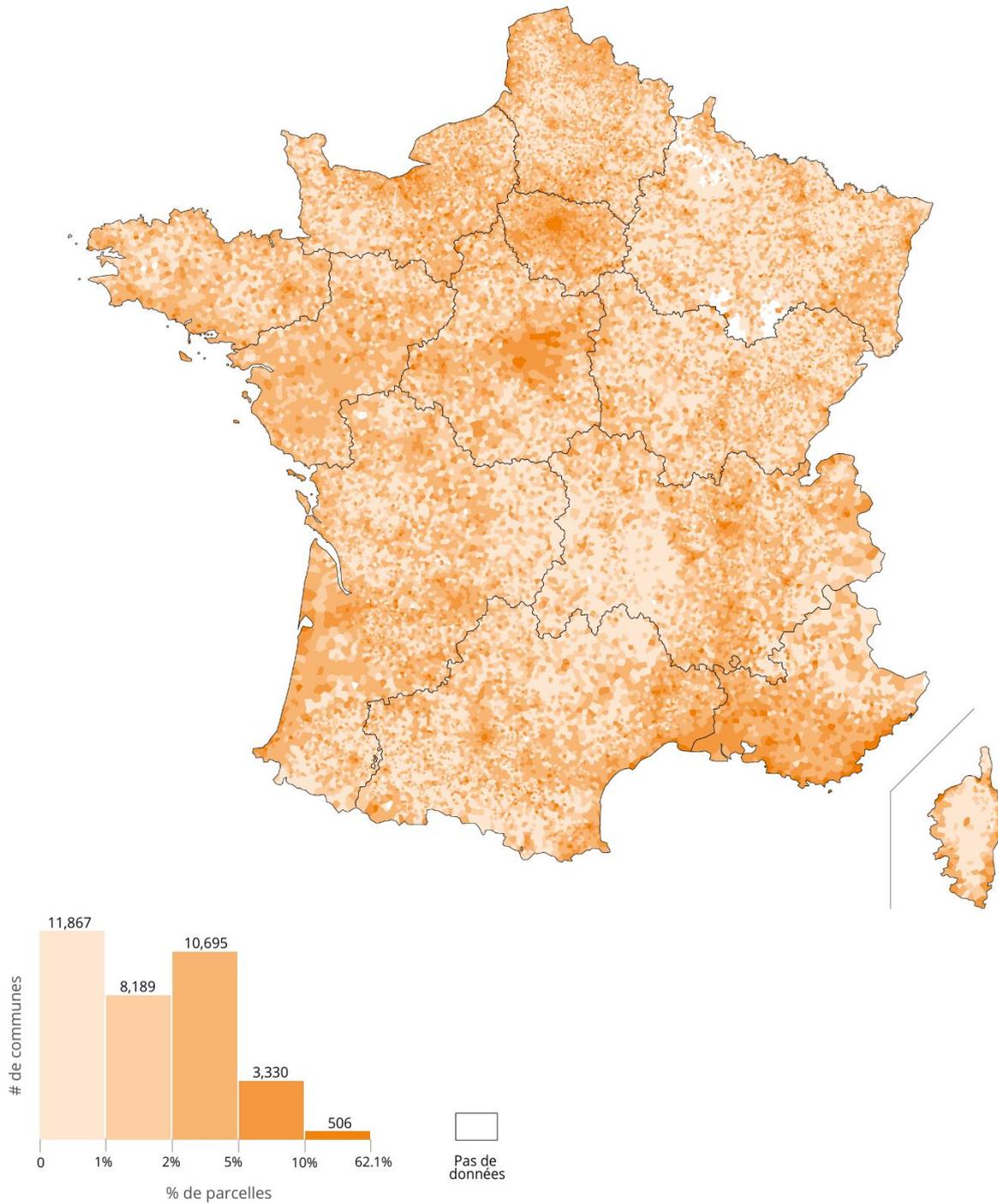
Dans le département de Paris, 72 % des parcelles détenues sont détenues par des SCI n'ayant pas déclaré leurs bénéficiaires effectifs. (Voir annexe 4 pour des détails supplémentaires). La Côte d'Azur présente également un taux significativement élevé de parcelles détenues par des SCI n'ayant pas déclaré leurs bénéficiaires effectifs. Ces deux régions sont identifiées par l'ANR 2019 et l'ANR 2023 comme étant particulièrement exposées au risque de blanchiment de capitaux en général, et plus particulièrement au risque de blanchiment 'du produit de la fraude fiscale, de l'escroquerie ou du trafic de stupéfiants à grande échelle<sup>58</sup>. Les affaires de biens mal acquis concernant la Guinée équatoriale, la Syrie illustrent bien comment l'immobilier de luxe parisien a été ciblé pour blanchir des fonds publics détournés<sup>59</sup>. Plus récemment, des journalistes d'investigation s'intéressant au blanchiment d'argent par des personnes politiquement exposées (PPE) dans le secteur de l'immobilier de luxe en France ont mis au jour des acquisitions réalisées avec des fonds d'origine douteuse, là encore principalement à Paris ou sur la Côte d'Azur<sup>60</sup>. Un grand nombre des biens immobiliers des oligarques russes soumis à des sanctions sont également situés sur la côte méditerranéenne<sup>61</sup>.

Nous avons également observé que les biens immobiliers détenus par les SCI semblent également être nombreux dans le centre de la France, juste en dessous de Paris. Ce territoire correspond à la Sologne. De réputation moins sulfureuse que la côte méditerranéenne, cette région est appréciée des hommes d'affaires depuis les années 1950, notamment pour ses terrains de chasse. De nombreux cadres dirigeants français d'entreprises du CAC 40<sup>62</sup>, ainsi que certains oligarques russes, y ont leur résidence<sup>63</sup>. 90 % des 500 000 hectares de forêt sont privés et la zone est aujourd'hui couverte par 4 000 km de clôtures érigées par les propriétaires privés pour délimiter leurs terres. Il y a près de 400 châteaux et leurs bois, avec des domaines allant jusqu'à cinq mille hectares<sup>64</sup>.

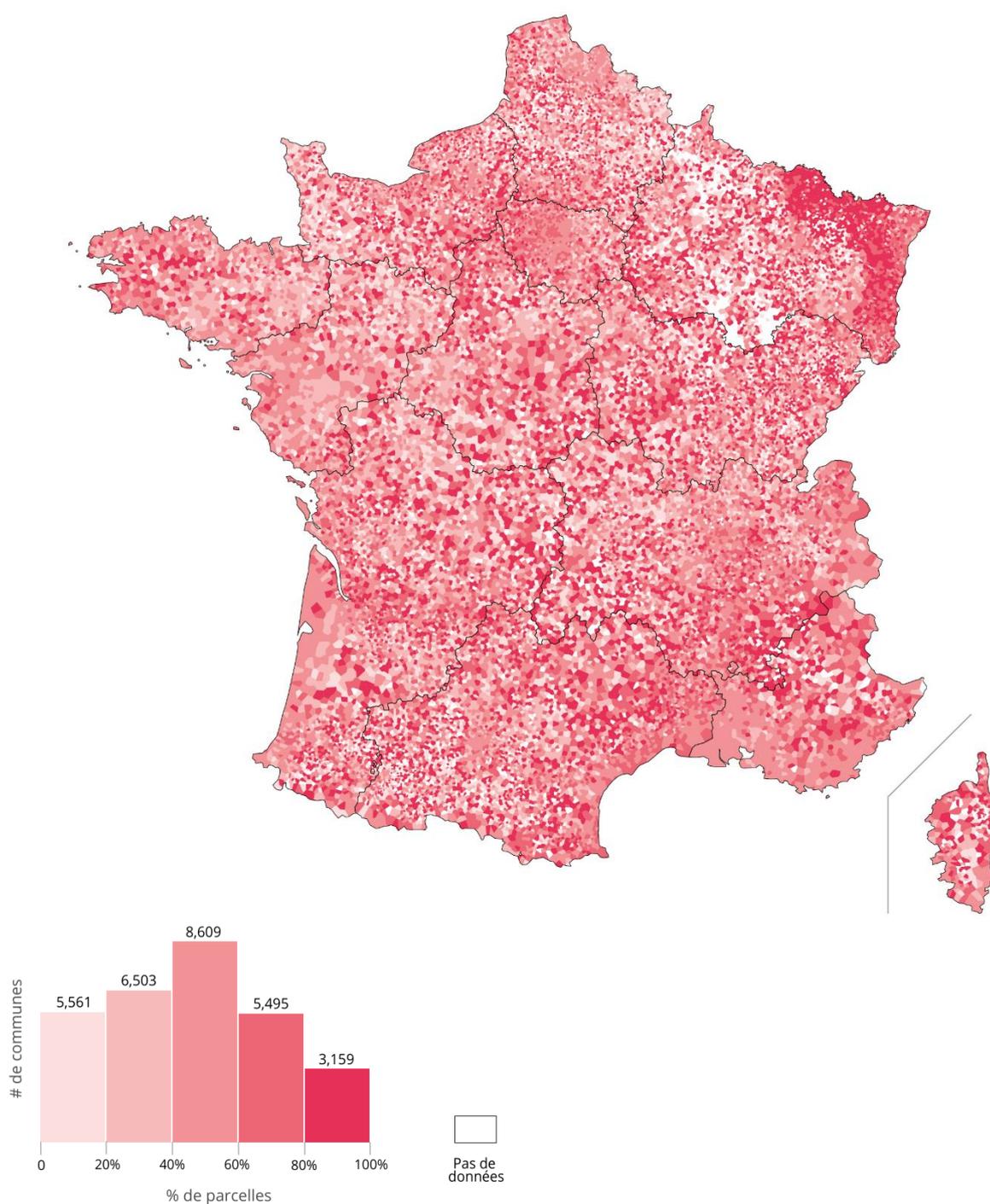
La récente évaluation mutuelle de la France par le GAFI a mis en évidence l'utilisation de SCI dans le but de posséder et de gérer des biens immobiliers tout en dissimulant l'identité du bénéficiaire effectif de ces actifs<sup>65</sup>. Les conclusions de la présente analyse rejoignent cette observation.

Les succursales de sociétés juridiques étrangères (4 212 entreprises) en France sont propriétaires de 15 812 parcelles à travers la France. Parmi celles-ci, seules 90 sociétés, détenant un total de 956 parcelles, ont déclaré leurs bénéficiaires effectifs (6 % des cas). 80 % d'entre eux sont de nationalité étrangère. La grande majorité des entités juridiques étrangères, au moins 3 898 sociétés possédant des biens immobiliers dans 12 014 parcelles en France, n'ont pu être trouvées dans le registre des bénéficiaires effectifs.

## GRAPHIQUE 7. PARCELLES DETENUES PAR DES SCI



## GRAPHIQUE 8. PARCELLES DETENUES PAR DES SCI N'AYANT PAS DECLARE LEUR(S) BENEFICIAIRE(S) EFFECTIF(S)



## Personnes politiquement exposées (PPE)

L'invasion de l'Ukraine par la Russie et les salves successives de sanctions ont intensifié l'attention portée sur les avoirs que les personnes politiquement exposées russes possèdent en Occident. Les gouvernements du monde entier ont gelé des actifs, tels que des villas, des yachts et des jets privés appartenant à des personnalités soutenant l'entreprise belligérante du pouvoir russe, et, pour certains de ces avoirs, suspectés d'avoir été acquis grâce au produit de la corruption.

En utilisant une variété de documents en source ouverte et de bases de données répertoriant les personnes politiquement exposées (PEP), nous avons pu identifier 166 personnes russes d'intérêt public figurant dans le registre des bénéficiaires effectifs français (sur un total de 4178 russes dans la base de données). La plupart de ces personnes n'ont jamais été mentionnées dans la presse généraliste et comprend des personnalités politiques russes, de grands hommes d'affaires, des bureaucrates, des journalistes, des dirigeants de la société civile, ainsi que des membres de leur famille proche. La grande majorité a indiqué "russe" comme nationalité, et treize d'entre eux (8 %) ont indiqué d'autres nationalités sur leurs formulaires, souvent en sus de la nationalité russe (maltaise, chypriote, etc.).

Ces russes nouvellement identifiés ont été répertoriés en tant que bénéficiaires effectifs de 205 sociétés uniques, dont près de la moitié (42 %) sont des sociétés civiles immobilières et ont été utilisées pour acheter des biens immobiliers en France. Il faut noter que ces sociétés sont deux fois plus susceptibles d'être enregistrées à une « adresse boîte aux lettres », ce qui constitue un important signal d'alarme.

Au total, ces sociétés possèdent 1 093 parcelles à travers le pays, des villas à Saint-Tropez aux chalets de ski dans les Alpes, en passant par des appartements de luxe dans les nombreux arrondissements les plus huppés de Paris.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Malgré la disponibilité publique des données sur les bénéficiaires effectifs et les biens immobiliers en France, les autorités ont encore beaucoup à faire pour exploiter le potentiel de ces puissants outils de transparence afin d'exposer et de décourager le blanchiment d'argent et d'autres délits économiques.

## 1. TAUX DE COMPLETUDE DU REGISTRE FRANÇAIS DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

En juin 2023, six ans après la création du registre français des bénéficiaires effectifs, 31 % des sociétés n'ont déclaré aucun bénéficiaire effectif. Il convient de préciser que nos résultats diffèrent des informations qui ont été fournies par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, qui indiquait que 17 % des entités juridiques n'avaient pas déclaré leurs bénéficiaires effectifs à la fin du mois de mai 2023.

Néanmoins, notre analyse montre que les entités juridiques non conformes partagent un nombre important de signaux d'alerte qui pourraient dans de nombreux cas indiquer une activité suspecte.

### Les autorités françaises devraient :

- + Veiller à la mise en œuvre effective des règles de divulgation des informations sur les bénéficiaires effectifs.
- + Poursuivre les entités qui ne respectent pas leur obligation de divulgation des bénéficiaires effectifs ou qui ont soumis des déclarations non conformes.
- + Publier des statistiques actualisées sur le respect par les sociétés de leurs obligations en matière de divulgation des bénéficiaires effectifs ainsi que sur les mesures de sanctions civiles ou pénales prises par les autorités compétentes (nombre et types de sanctions imposées par type de société et par année).

## 2. ACCÈS AU REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

Si l'accès actuel au registre des bénéficiaires effectifs garantit que tout membre du public peut librement consulter le registre et effectuer des recherches à la fois par entité juridique et par bénéficiaire effectif, l'accès devrait être amélioré pour permettre une analyse plus détaillée, notamment à des fins de vérification, d'analyse des risques et de détection d'abus potentiels des entités juridiques. La réalisation de ce rapport a nécessité le téléchargement et l'extraction de plus de cinq millions de pages web individuelles. En effet, aucune base de données globale sur les bénéficiaires effectifs n'a été mise à disposition et l'API mise en place pour automatiser l'accès est pratiquement inutilisable. Ainsi, nous avons dû nous rendre sur chaque page web et télécharger le texte de chaque société enregistrée au 15 septembre 2022 en utilisant son identifiant unique. Ce processus a pris environ six semaines et a nécessité des ressources informatiques considérables, ce qui constitue un obstacle important pour la société civile et les journalistes qui souhaitent contrôler la mise en œuvre des règles relatives à la propriété effective. En théorie, la nouvelle API introduite par les autorités françaises devrait simplifier ce

processus, mais la mise en œuvre et les limites de cette méthode ne permettent toujours pas un accès aux données brutes.

### **Les autorités françaises devraient :**

- + Maintenir un accès effectif et sans restriction au registre central des bénéficiaires effectifs pour les journalistes et les OSC ;
- + Maintenir les fonctions de recherche, en améliorant l'algorithme de recherche pour permettre des requêtes partielles ;
- + Rendre disponibles les données brutes sur les bénéficiaires effectifs sur les serveurs publics existants hébergeant d'autres registres d'entreprises (tels que le registre national des entreprises nouvellement créé remplaçant le registre du commerce et des sociétés).

## **3. PERTINENCE DES DONNEES DU REGISTRE**

L'étendue du contenu du registre et le type d'informations sur les personnes morales et les bénéficiaires effectifs divulgués devraient être améliorés. Les données présentées sont statiques : elles ne fournissent que les bénéficiaires effectifs actuels sans indiquer les modifications apportées au registre au fil du temps. Il n'y a pas non plus d'informations sur les propriétaires légaux, ce qui rend difficile la compréhension de l'ensemble de la chaîne de propriété et de la structure de contrôle. Enfin, au cours de notre processus de collecte de données, les autorités ont supprimé le champ contenant les informations sur la nationalité des bénéficiaires effectifs. Ce champ d'informations a été rétabli, mais il convient de noter que l'absence de données sur la nationalité entrave considérablement les efforts d'investigation visant à identifier les flux financiers suspects dans le pays.

### **Les autorités françaises devraient :**

- + Inclure les données de propriété actuelles et historiques dans les jeux de données publiques ;
- + Inclure des informations sur les propriétaires légaux, y compris l'ensemble de la chaîne de propriété ;
- + Rétablir les données sur la nationalité des bénéficiaires effectifs dans tous les jeux de données accessibles au public

## **4. QUALITE DES DONNEES DU REGISTRE**

Cette analyse démontre que des améliorations pourraient être apportées pour garantir l'exactitude générale des informations contenues dans le registre. En effet, nous remarquons que le même bénéficiaire effectif apparaît parfois sous différentes variantes de son nom dans le registre. Dans certains cas également, le même bénéficiaire effectif a indiqué des nationalités différentes pour les différentes sociétés qu'il détient. Dans d'autres cas encore, le bénéficiaire effectif semble avoir reçu un passeport doré et n'a déclaré au registre que la nationalité nouvellement acquise.

### **Les autorités françaises devraient :**

- + Établir un mécanisme de vérification afin de veiller à l'exactitude des informations fournies par les entités juridiques et les bénéficiaires effectifs, en définissant le résultat principal que le mécanisme de vérification doit atteindre et les informations clés qui doivent être vérifiées.

- + Veiller à ce que le formulaire électronique utilisé pour collecter les informations comporte autant de champs préconditionnés que possible, pouvant servir à valider et à limiter les réponses à saisir (par exemple, nationalité, adresse, code postal et date de naissance) ;
- + Recueillir des informations sur toutes les nationalités des bénéficiaires effectifs.
- + Exiger du bénéficiaire effectif qu'il fournisse un document officiel pour justifier son identité et s'assurer que le nom du bénéficiaire effectif correspond au nom figurant dans les documents officiels (par exemple : passeport ou carte d'identité).
- + Recouper les informations avec les bases de données et les registres gouvernementaux existants (tels que les registres fiscaux, les registres de citoyenneté, les registres fonciers et les registres des véhicules) afin de valider les informations fournies et identifier les signaux d'alerte potentiels ;
- + Procéder à des vérifications supplémentaires qui peuvent inclure des contrôles manuels en utilisant une approche basée sur les risques, avec des vérifications supplémentaires pour les demandes présentant un risque plus élevé ;
- + Utiliser les analyses et les données statistiques sur les entités juridiques et les bénéficiaires effectifs pour identifier les zones de risque et améliorer les politiques nationales et leur mise en œuvre.

## 5. SOCIÉTÉS A HAUT RISQUE

Notre analyse montre que les types d'entités juridiques considérées comme présentant un risque élevé de blanchiment de capitaux sont beaucoup plus susceptibles de ne pas avoir déclaré d'informations sur les bénéficiaires effectifs. Cette analyse a révélé qu'un pourcentage élevé de SCI (37 %) n'ont pas déclaré de bénéficiaires effectifs. Malgré les règles de divulgation des bénéficiaires effectifs, les SCI restent opaques, ce qui permet à de potentiels délinquants économiques de posséder anonymement des biens immobiliers en France. En outre, 73 % des 33 000 sociétés anonymes (SA) enregistrées en France ne disposent pas d'informations sur leurs bénéficiaires effectifs dans le registre - un taux alarmant qui ne peut s'expliquer uniquement par les exemptions de déclaration dont bénéficient les SA cotées en bourse.

### Les autorités françaises devraient :

- + Affiner leur évaluation du risque de blanchiment de capitaux des personnes morales et des constructions juridiques opérant en France, en accordant une attention particulière aux risques posés par les SA, les SCI et les sociétés étrangères ;
- + Entreprendre un audit du registre des bénéficiaires effectifs afin d'identifier les cas de non-conformité, en accordant une attention particulière aux cas impliquant des SA, des SCI et des sociétés étrangères, et sanctionner ceux qui ne fournissent pas d'informations ou qui fournissent des données fausses ;
- + Veiller à ce que les SA, les SCI et les sociétés étrangères, ainsi que tout autre véhicule juridique identifié comme étant vulnérable aux risques de blanchiment de capitaux, fassent l'objet de contrôles renforcés lors de la déclaration de leurs bénéficiaires effectifs.

## 6. DEFINITION INADEQUATE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

Conformément à la législation européenne, le bénéficiaire effectif peut tirer un bénéfice d'une entité juridique ou la contrôler de différentes manières : par exemple, en détenant une participation majoritaire d'au moins 25 % ou en la contrôlant par d'autres moyens. Il n'est pas rare que les personnes souhaitant dissimuler leur propriété tentent de contourner le seuil de 25 %, ce qui rend plus difficile l'identification du véritable bénéficiaire effectif. Dans les cas où le bénéficiaire effectif ne peut être identifié, les règles françaises autorisent la divulgation du nom du représentant légal de l'entité juridique en question. Nous avons constaté que dans au moins 5 % des sociétés

qui ont rempli leur obligation de déclaration, seuls les représentants légaux ont été déclarés en tant que bénéficiaire(s) effectif(s). Toutefois, les données ne permettent pas toujours de déterminer clairement si une personne figurant sur la liste des bénéficiaires effectifs n'est en fait qu'un représentant.

### **Les autorités françaises devraient :**

- + Envisager de supprimer ou d'abaisser le seuil de propriété effective. Au minimum, le seuil de propriété devrait être déterminé sur la base d'une évaluation des risques de blanchiment d'argent posés par les différents types d'entités juridiques. Certains secteurs ou véhicules juridiques peuvent nécessiter un seuil plus bas pour prévenir et détecter les risques de blanchiment.
- + Lorsque que le représentant légal est identifié en tant que bénéficiaire effectif par défaut faute d'avoir pu identifier le bénéficiaire effectif via les autres modes de contrôle, veiller à ce que ce soit clairement indiqué dans le registre. Une justification devrait être inscrite dans le registre pour expliquer pourquoi le représentant légal a été déclaré.

## **7. PROPRIETE IMMOBILIERE ET RISQUES DE BLANCHIMENT D'ARGENT**

Partout, les blanchisseurs d'argent utilisent le secteur immobilier comme refuge pour réinjecter d'importantes sommes d'argent sale dans l'économie légale. La France ne fait pas exception. Alors que les données disponibles en France permettent théoriquement aux journalistes, à la société civile et aux autorités d'identifier les véritables propriétaires de biens immobiliers français, le non-respect des règles de divulgation de la propriété effective et les lacunes du cadre juridique permettent aux propriétaires de biens immobiliers de rester anonymes. Nous n'avons pu identifier le bénéficiaire effectif des sociétés propriétaires de biens immobiliers que dans 31 % du total des parcelles françaises détenues par des sociétés.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que notre analyse montre que les biens immobiliers situés dans des zones connues pour présenter un risque élevé de blanchiment d'argent sont plus susceptibles d'être détenus par des personnes morales. Nous avons également constaté que le type d'entité juridique privilégié pour la propriété immobilière (SCI) figure également parmi ceux qui sont les plus susceptibles de ne pas respecter les règles de divulgation de la propriété effective. En outre, nous avons également constaté que les sociétés étrangères peuvent acquérir des biens immobiliers directement, sans se conformer aux règles de divulgation de la propriété effective. Enfin, pour un nombre important de parcelles, nous n'avons même pas été en mesure de trouver la société propriétaire dans le registre des sociétés et des bénéficiaires effectifs, car elle semble posséder des biens immobiliers sans utiliser son identifiant unique, le numéro SIREN.

### **Les autorités françaises devraient :**

- + Publier régulièrement une évaluation des risques sectoriels afin d'identifier, d'analyser et d'évaluer les risques spécifiques de blanchiment de capitaux dans le secteur immobilier, en utilisant les bases de données disponibles, y compris les données sur les bénéficiaires effectifs, pour mieux comprendre les risques.
- + Exiger de toutes les sociétés étrangères qui possèdent ou souhaitent investir dans le secteur immobilier français qu'elles divulguent leurs bénéficiaires effectifs et les déclarent à un registre administré par le gouvernement, de préférence le registre national des sociétés tenu par l'INPI, afin que l'information soit disponible en un seul endroit.
- + S'assurer que les données publiées dans le cadastre comprennent les identifiants uniques des entités juridiques (numéros SIREN), en cherchant à savoir pourquoi cette information n'est pas disponible pour un nombre important d'entités juridiques
- + Mettre à jour régulièrement les lignes directrices de TRACFIN et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux à l'intention des professionnels du secteur immobilier<sup>66</sup>.

- + Mettre en place des contrôles ciblés par la DGCCRF des agences immobilières situées dans certaines communes du pays disposant d'un grand nombre de biens immobiliers de prestige, à l'instar de l'opération menée en septembre 2022 dans les agences immobilières de la Côte d'Azur.

# ANNEXES

## ANNEXE 1. DONNEES FOURNIES PAR LE CONSEIL NATIONAL DES GREFFIERS DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce a indiqué que les statistiques des greffiers des tribunaux de commerce se présentaient comme suit au 1er mai 2023 :

- + total des entités soumises à l'obligation de divulgation des bénéficiaires effectifs : 4,774,907
- + total des entités à jour de leur obligation de divulgation : 3,827,846
- + taux d'achèvement national : 80.2%
- + total des entités qui n'ont pas respecté leur obligation de divulgation : 947,061

Selon le Conseil national, la répartition est la suivante :

### Taux d'exhaustivité par type de société au 1er juin 2022

Sociétés commerciales	87.4%
Groupements d'intérêt économique	47.4%
Sociétés civiles	72.3%
Total	80.2%

### Statistiques du Conseil national à la date du 15 septembre 2022

Total des entités soumises à l'obligation de divulgation des bénéficiaires effectifs	4,832,610
Total des entités à jour de leur obligation de divulgation	3,921,042
Taux d'achèvement national	81.14%

### Statistiques du Conseil national à la date du 23 mai 2023

Total des entités soumises à l'obligation de divulgation des bénéficiaires effectifs	4,953,548
Total des entités à jour de leur obligation de divulgation	4,122,641
Taux d'achèvement national	83.22%

**Taux d'exhaustivité par type de société au 23 mai 2023**

Sociétés commerciales	89.54%
Groupements d'intérêt économique	43.8%
Sociétés civiles	74.42%
Total	83.22%

<b>Types de sociétés civiles</b>	<b># Nombre de sociétés tenues de divulguer le(s) bénéficiaire(s) effectif(s)</b>	<b># Nombre de sociétés ayant divulgué des informations sur les bénéficiaires effectifs au moins une fois</b>	<b>Taux d'exhaustivité</b>
Société civile immobilière	1,523,350	1,152,072	75.63%
Société civile immobilière à capital variable	5,911	4,600	77.82%
Société civile immobilière de construction vente	10,365	8,155	78.68%
Total	1,539,626	1,164,827	75.66%

<b>Types de sociétés anonymes (Limited Liability Companies)</b>	<b># Nombre de sociétés tenues de divulguer le(s) bénéficiaire(s) effectif(s)</b>	<b># Nombre de sociétés ayant divulgué des informations sur les bénéficiaires effectifs au moins une fois</b>	<b>Taux d'exhaustivité</b>
Société anonyme	13,245	8,442	63.74%
Société anonyme à conseil d'administration	2,438	2,216	90.89%
Société anonyme d'économie mixte	532	496	93.23%
Société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété	29	29	100%
Société anonyme à directoire et conseil de surveillance	1,010	945	93.56%
Société anonyme à objet sportif	3	2	66.67%
Société anonyme à participation ouvrière	4	3	75%
Société anonyme d'HLM à conseil d'administration	18	18	100%
Société anonyme d'HLM	40	39	97.5%
Société anonyme d'HLM à directoire et conseil de surveillance	3	3	100%

---

Société anonyme d'un Etat non- membre de la CE ou non partie à l'accord sur l'Espace économique européen	111	64	57.66%
---	-----	----	--------

## ANNEXE 2. NATIONALITES REPRESENTEES DANS LE REGISTRE FRANÇAIS DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS

Nationalité	# Nombre de bénéficiaires effectifs	% du total
France	3,708,477	70.3%
Disparu	709,063	13.44%
Portugal	31,477	0.6%
Algérie	21,137	0.4%
Chine	19,589	0.37%
Turquie	19,355	0.37%
Italie	19,323	0.37%
Belgique	16,815	0.32%
Tunisie	16,746	0.32%
Maroc	16,567	0.31%
Autres	696,941	13.21%

### ANNEXE 3. RESPECT DES REGLES DE DIVULGATION DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS PAR TYPE D'ENTITE JURIDIQUE

Type d'entité juridique	# Nombre d'entités juridiques	# Nombre d'entités juridiques ayant divulgué le(s) bénéficiaire(s) effectif(s)	# Nombre d'entités juridiques n'ayant pas divulgué le(s) bénéficiaire(s) effectif(s)	% de sociétés ayant divulgué le(s) bénéficiaire(s) effectif(s)
Société civile immobilière	1,467,785	924,170	543,615	62.96%
Société à responsabilité limitée	1,263,855	858,873	404,982	67.96%
Société par actions simplifiée	946,540	798,848	147,692	84.40%
Société civile	422,133	229,441	192,692	54.35%
Société par actions simplifiée à associée unique	143,597	114,370	29,227	79.65%
Société à responsabilité limitée à associée unique	121,029	88,829	32,200	73.39%
Exploitation agricole à responsabilité limitée	78,869	58,548	20,321	74.23%
Société en nom collectif	71,263	40,545	30,718	56.89%
Groupement agricole d'exploitation en commun	45,773	35,805	9,968	78.22%
Société d'exercice libéral à responsabilité limitée	43,454	36,851	6,603	84.80%
Société civile de moyens	37,424	24,862	12,562	66.43%
Société civile d'exploitation agricole	33,829	25,016	8,813	73.95%
Société anonyme	33,797	9,200	24,597	27.22%
Groupement foncier agricole	30,482	18,310	12,172	60.07%
Société civile de construction vente	17,800	14,470	3,330	81.29%
Coopérative d'utilisation de matériel agricole	10,877	6,414	4,463	58.97%
Groupement d'intérêt économique	10,770	4,105	6,665	38.12%
Société civile immobilière de construction vente	9,950	6,400	3,550	64.32%
Société civile professionnelle	8,972	5,524	3,448	61.57%
Société de droit étranger	7,513	2,176	5,337	28.96%
Autres	92,111	62,928	29,183	68.32%

## ANNEXE 4. LES 10 PREMIERS DEPARTEMENTS EN FONCTION DE LA PART DES PARCELLES COMPRENANT DES BIENS IMMOBILIERS APPARTENANT A DES SCI

Département	# Nombre de SCI propriétaires d'un bien immobilier	Pourcentage de SCI détenant des biens immobiliers sans bénéficiaire effectif identifiable	# Nombre de parcelles dont les biens immobiliers appartiennent à la SCI	% du total de parcelles dont les biens immobiliers sont détenus par la SCI	% du total de parcelles dont les biens immobiliers sont détenus par une SCI sans bénéficiaire effectif identifiable
Paris	75,452	51.15%	37,817	48.61%	35.07%
Hauts-de-Seine	28,308	45.74%	19,542	12.34%	7.36%
Seine-Saint-Denis	23,488	45.26%	22,781	9.95%	5.14%
Val-de-Marne	23,189	46.63%	20,508	9.8%	5.47%
Bouches-du-Rhône	50,845	43.63%	69,525	7.42%	3.71%
Var	40,554	48.77%	60,626	6.6%	3.7%
Alpes-Maritimes	41,800	48.36%	45,347	5.78%	3.4%
Vaucluse	16,613	48.38%	41,293	5.13%	2.62%
Rhône/Lyon	38,741	46.47%	47,149	5.03%	2.75%
Val-d'Oise	17,127	54.1%	23,700	4.77%	2.8 %

# NOTES DE FIN D'OUVRAGE

<sup>1</sup> Adriana Fraiha Granjo and Máira Martini, *Access Denied? Availability And Accessibility Of Beneficial Ownership Data In The European Union* (Transparency International, 26 mai 2021) Disponible ici : <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Report-Access-denied-Availability-and-accessibility-of-beneficial-ownership-data-in-the-European-Union.pdf>

<sup>2</sup> Transparency International, *Out in the Open: How Public Beneficial Ownership Registers Advance Anti-Corruption?* (10 septembre 2021), Disponible ici : <https://www.transparency.org/en/news/how-public-beneficial-ownership-registers-advance-anti-corruption>

<sup>3</sup> Emmanuel Freudenthal, Yann Guégan, Coline Emmel, Youri Van der Weide, Karine Pfenniger, *Immobilier de luxe : comment la France attire l'argent douteux du monde entier* (Le Nouvel Obs, 7 juillet 2022), Disponible ici : <https://www.nouvelobs.com/justice/20220707.OBS60621/immobilier-de-luxe-comment-la-france-attire-l-argent-douteux-du-monde-entier.html>

<sup>4</sup> Emmanuel Freudenthal, Yann Guégan, Coline Emmel, Youri Van der Weide, Karine Pfenniger, *Des biens immobiliers d'une valeur de 350 millions d'euros : la belle vie des oligarques russes en France*, (Le Nouvel Obs, 7 mars 2022), Disponible ici : <https://www.nouvelobs.com/guerre-en-ukraine/20220307.OBS55397/la-belle-vie-des-oligarques-russes-sur-la-riviera-une-soixante-de-biens-immobiliers-d-une-valeur-de-350-millions-d-euros.html>

<sup>5</sup> Voir par exemple une enquête récente sur le blanchiment d'argent dans le secteur immobilier français où des journalistes, après avoir effectué une analyse croisée des Fichiers des locaux et des parcelles des personnes morales et du registre des bénéficiaires effectifs, ont identifié des biens immobiliers appartenant à des personnes étrangères politiquement exposées. Ils ont comparé leurs résultats avec différents ensembles de données, tels que les notices rouges d'Interpol pour les personnes recherchées et les listes de sanctions américaines. Ils ont ensuite enquêté sur les personnes figurant sur les deux listes et ont démontré que, dans certains cas, l'argent utilisé pour acheter des biens immobiliers était d'origine douteuse. Emmanuel Freudenthal, Yann Guégan, Coline Emmel, Youri Van der Weide, Karine Pfenniger, *Immobilier de luxe : comment la France attire l'argent douteux du monde entier* (Le Nouvel Obs, 7 juillet 2022), Disponible ici : <https://www.nouvelobs.com/justice/20220707.OBS60621/immobilier-de-luxe-comment-la-france-attire-l-argent-douteux-du-monde-entier.html>

<sup>6</sup> Les huit pays sont l'Irlande, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, le Luxembourg et Malte. Máira Martini, *Why Are EU Public Registers Going Offline, And What's Next For Corporate Transparency?* (Transparency international, 25 novembre 2022) Disponible ici : <https://www.transparency.org/en/blog/cjeu-ruling-eu-public-beneficial-ownership-registers-what-next-for-corporate-transparency>.

<sup>7</sup> Manon Romain, Maxime Vaudano, Abdelhak El Idrissi, Adrien Sénécot and Anne Michel, *Transparence financière: la France suspend discrètement son registre des bénéficiaires effectifs de sociétés*, (Le Monde, 5 janvier 2023), Disponible ici : [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/01/05/transparence-financiere-la-france-suspend-en-catimini-son-registre-des-beneficiaires-effectifs-de-societes\\_6156758\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/01/05/transparence-financiere-la-france-suspend-en-catimini-son-registre-des-beneficiaires-effectifs-de-societes_6156758_4355770.html)

<sup>8</sup> Ministère de l'économie et des finances (19 janvier 2023), *Registre des bénéficiaires effectifs : maintien de l'accès au grand public*, Disponible ici : <https://presse.economie.gouv.fr/19012023/>

<sup>9</sup> À partir du 1er janvier 2023, le gouvernement a mis en place un guichet unique pour toutes leurs formalités et un registre unique consignait ces informations, le Registre National des Entreprises (RNE), disponible à l'adresse suivante : [www.formalites.entreprises.gouv.fr](http://www.formalites.entreprises.gouv.fr).

<sup>10</sup> Fraiha Granjo, A., Martini, M. & Sipos, G. *Beneficial ownership registers in the EU: Progress so far and the way forward*, (Network of Experts on Beneficial Ownership Transparency Policy Paper 5, Office des publications de l'Union Européenne, 2023. Commission Européenne, Direction générale de la stabilité financière, Union des services financiers et des marchés de capitaux)

<sup>11</sup> Le portail de l'INPI contient également des données sur plus d'un million d'entrepreneurs individuels (hommes et femmes d'affaires), que nous n'analysons pas dans cette étude. Nous avons inclus toutes les entreprises qui ont été enregistrées avant le 15 septembre 2022.

<sup>12</sup> Le site national des adresses : <https://adresse.data.gouv.fr/>

<sup>13</sup> Fichiers des locaux et des parcelles des personnes morales. Disponible ici : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/fichiers-des-locaux-et-des-parcelles-des-personnes-morales/>

<sup>14</sup> L'analyse par Open Ownership de la nouvelle interface de programmation d'applications (API) créée par les autorités françaises pour faciliter l'accès aux données des entreprises suggère que toutes les données stockées ne sont pas mises à disposition sur le site web de l'INPI. Outre le fait que les données sont incomplètes, les auteurs notent que l'API souffre également d'une série d'autres problèmes, notamment un quota quotidien trop faible pour permettre l'accès à des analyses de masse et divers bugs qui rendent l'API presque inutilisable. Stephen Abbott Pugh, Emma Howard, *More work needed to make France's beneficial ownership data easy to use*, (Open Ownership, 2 juin 2023), Disponible ici : <https://www.openownership.org/en/blog/more-work-needed-to-make-frances-beneficial-ownership-data-easy-to-use/>

<sup>15</sup> Voir le site de l'INPI : <https://data.inpi.fr/> ; Il faut noter que l'accès via le site [www.infogreffe.fr](http://www.infogreffe.fr) n'a pas été restreint et reste ouvert dans l'attente de la mise en place d'une procédure d'accès spécifique basée sur l'intérêt légitime.

<sup>16</sup> Ministère de l'économie et des finances (19 janvier 2023), Registre des bénéficiaires effectifs : maintien de l'accès au grand public, Disponible ici : <https://presse.economie.gouv.fr/19012023/>

<sup>17</sup> Article L. 561-47 du code monétaire et financier

<sup>18</sup> Article L. 561-47-1 du code monétaire et financier, alinéa 1

<sup>19</sup> Article L. 561-47-1 du code monétaire et financier, 2ème alinéa

<sup>20</sup> Article L561-48 du code monétaire et financier

<sup>21</sup> Article L.574-5 du code monétaire et financier

<sup>22</sup> Article L.574-6 du code monétaire et financier

<sup>23</sup> Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB), *ANR française*, (septembre 2019) p.73 et suivantes. Disponible ici : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/20/le-conseil-d-orientation-de-la-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-approuve-l-analyse-nationale-des-risques-anr-en-france>

<sup>24</sup> Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB), *ANR française*, (janvier 2023) p.145 et suivantes, Disponible ici : <https://presse.economie.gouv.fr/14022023-publication-de-lanalyse-nationale-des-risques-de-blanchiment-de-capitaux-et-de-financement-du-terrorisme-anr-bc-ft/>

<sup>25</sup> Articles 561-2 8°, 13° et L.561-15 du code monétaire et financier

<sup>26</sup> 2 670 déclarations de soupçon ont été adressées par les notaires à TRACFIN en 2022, soit une augmentation de 45 % par rapport à 2021. 440 déclarations de soupçon ont été adressées à TRACFIN par des professionnels de l'immobilier en 2022, soit une augmentation de 29 % par rapport à 2021. TRACFIN, LAB/CFT : *Activité des entités déclarantes*, bilan 2022 (juin 2023) pp. 37-38 et 53-54. Disponible ici : [https://www.economie.gouv.fr/files/2023-06/TRACFIN\\_2022\\_Web\\_V2.pdf?v=1686307982](https://www.economie.gouv.fr/files/2023-06/TRACFIN_2022_Web_V2.pdf?v=1686307982)

<sup>27</sup> TRACFIN, LAB/CFT : *Activité des entités déclarantes*, bilan 2022 (juin 2023) p. 14. Disponible ici : <https://www.economie.gouv.fr/files/2023>

<sup>28</sup> TRACFIN, LAB/CFT : *Activité des entités déclarantes*, bilan 2022 (juin 2023) pp. 37-38-39 et 53-54. Disponible ici : <https://www.economie.gouv.fr/files/2023>

<sup>29</sup> TRACFIN, LAB/CFT : *Activité des entités déclarantes*, bilan 2022 (juin 2023) pp. 39 et 54. Disponible ici : <https://www.economie.gouv.fr/files/2023>

<sup>30</sup> Maïra Martini et Theo Van der Merwe, *Real Estate Data, Shining a light on the corrupt*, (Transparency international, 2020) Disponible ici : <https://images.transparencycdn.org/images/2020-Report-Real-estate-data-Shining-a-light-on-the-corrupt.pdf>

<sup>31</sup> <https://app.dvf.etalab.gouv.fr/>

<sup>32</sup> Formulaires 32.33 SD, [https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/formulaires/3233-sd/2020/3233-sd\\_2903.pdf](https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/formulaires/3233-sd/2020/3233-sd_2903.pdf) et 32.36 SD [https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/formulaires/3236-sd/2019/3236-sd\\_2773.pdf](https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/formulaires/3236-sd/2019/3236-sd_2773.pdf)

<sup>33</sup> Les 41,5 millions d'observations dans les données contiennent des biens immobiliers dans 16,99 millions de parcelles. Sur la base des données cadastrales, nous estimons que la France compte environ 93 millions d'unités cadastrales au total. Ainsi, 18,3 % des parcelles françaises comprennent des biens immobiliers appartenant à des personnes morales. Une fois que nous avons

exclu les institutions publiques des données, il nous reste 31,6 millions d'observations dans 10,35 millions de parcelles uniques, ce qui signifie que 11 % des parcelles françaises comprennent des biens immobiliers appartenant à des sociétés privées.

<sup>34</sup> Analyse à venir de TI.

<sup>35</sup> Le registre des bénéficiaires effectifs a été lancé en août 2017. À partir de cette date, toutes les sociétés nouvellement créées doivent s'acquitter de leur obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs. Les sociétés déjà enregistrées avaient jusqu'au 1er avril 2018 pour déclarer leurs bénéficiaires effectifs.

<sup>36</sup> Si nous excluons de ce calcul les entreprises publiques, qui représentent 1 577 entités actives, ce chiffre tombe à 37 %.

<sup>37</sup> Les greffiers des tribunaux de commerce ont indiqué aux évaluateurs du GAFI que lors de la mise en œuvre par la France de son registre BO en 2017, ils avaient envoyé des lettres d'information et de rappel (plus de 2,2 millions en 2018 et 2019) aux entités déjà enregistrées, leur demandant de déclarer formellement leurs bénéficiaires effectifs. Lors de la visite sur place des évaluateurs du GAFI en juillet 2021, 74,2 % des sociétés déjà enregistrées avaient rempli leurs nouvelles obligations. Comme l'a noté le GAFI, malgré les sanctions (amende et emprisonnement) prévues en cas de défaut de fourniture des informations requises au registre, quatre ans après l'introduction du Registre des bénéficiaires effectifs, un quart des sociétés déjà enregistrées (hors personnes physiques - 1 286 357) n'avaient toujours pas transféré ou fourni d'informations sur leur bénéficiaire effectif dans le nouveau cadre d'enregistrement (Voir l'évaluation française de 2022 par le GAFI, §577).

<sup>38</sup> Stephen Abbott Pugh, Emma Howard, *More work needed to make France's beneficial ownership data easy to use*, (Open Ownership, 2 juin 2023) Disponible ici : <https://www.openownership.org/en/blog/more-work-needed-to-make-frances-beneficial-ownership-data-easy-to-use/>

<sup>39</sup> Global Witness, *The Companies we keep, What the UK's open data register actually tells us about company ownership* (juillet 2018), p. 11. Disponible ici : <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/companies-we-keep/>

<sup>40</sup> Un grand nombre d'individus ont non seulement des portefeuilles de propriété étendus à travers les entreprises, mais ils peuvent également servir de "représentants" (c'est-à-dire de dirigeants) pour de nombreuses entreprises différentes. Par exemple, notre analyse montre qu'il y a 15 866 personnes qui servent de représentants pour plus de 10 entreprises différentes.

<sup>41</sup> Article R561-1 du code monétaire et financier, cette solution ne s'applique que lorsqu'il n'y a pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement d'activités liées au terrorisme.

<sup>42</sup> Daphne Caruana Galizia Foundation, *Passport papers, Statics*, Disponible ici : <https://www.daphne.foundation/en/>

<sup>43</sup> Article L.561-45-1.1° du code monétaire et financier, qui prévoit que les succursales en France de sociétés soumises à des obligations de publicité conformes au droit de l'Union européenne ou à des normes internationales équivalentes garantissant une transparence adéquate des informations relatives à la détention du capital sont exonérées de l'obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs.

<sup>44</sup> Article L. 561-46 du code monétaire et financier

<sup>45</sup> Les informations sur l'actionnariat sont rendues publiques par les sociétés elles-mêmes sur leurs sites web et par l'AMF sur sa Base des Décisions et Informations Financières (BDIF), <https://bdif.amf-france.org/fr>

<sup>46</sup> Par exemple, en 2017, il y avait 641 sociétés françaises cotées sur les marchés Euronext et Euronext Growth Pierrick Fay, Les Echos, 8 février 2018, <https://www.lesechos.fr/2018/02/bourse-la-cote-parisienne-continue-de-sappauvrir-983974>

<sup>47</sup> Articles L.561-46 et R. 561-3 code monétaire et financier

<sup>48</sup> GAFI, *Evaluation Mutuelle de la France* (mai 2022) p.39, §115, Disponible ici : <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Rem-france-2022.html>

<sup>49</sup> AFI, *Evaluation Mutuelle de la France* (mai 2022) p.40, table 1.4, Disponible ici : <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Rem-france-2022.htm>

<sup>50</sup> Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB), *ANR française*, (septembre 2019) p.74. Disponible ici : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/20/le-conseil-d-orientation-de-la-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-approuve-l-analyse-nationale-des-risques-anr-en-france>

<sup>51</sup> GAFI, *Evaluation Mutuelle de la France* (mai 2022) p.51, §132, Disponible ici : <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Rem-france-2022.html>

<sup>52</sup> Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB), *ANR française*, (janvier 2023), p.128 et s. Disponible ici : <https://presse.economie.gouv.fr/14022023-publication-de-lanalyse-nationale-des-risques-de-blanchiment-de-capitaux-et-de-financement-du-terrorisme-anr-bc-ft/><https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/20/le-conseil-d-orientation-de-la-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-approuve-l-analyse-nationale-des-risques-anr-en-france>

<sup>53</sup> GAFI– Egmont Group (2018), *Concealment of Beneficial Ownership* (GAFI, Paris, France) p.185. Disponible ici :

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Concealment-beneficial-ownership.html>

<sup>54</sup> GAFI — Egmont Group, *Trade-Based Money Laundering* (GAFI, Paris, 2020), p.3, Disponible ici : <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Trade-based-money-laundering-trends-and-developments.html>

<sup>55</sup> Christian Eriksson (contractor), Steve Goodrich and Gabriele Simeone, *Partners In Crime*, (Transparency International UK, PARTNERS IN CRIME, octobre 2022) p.24, Disponible ici : <https://www.transparency.org.uk/partners-in-crime-UK-LLP-Limited-Liability-Partnership-money-laundering>

<sup>56</sup> Jonny Wrate, Daniela Castro, Luc Caregari (Reporter.lu), Maxime Vaudano (Le Monde), Lorenzo Bagnoli (IRPI), *Boss Babies: The Children Who Own Hundreds of Luxembourg Corporations*, (OCCRP, 8 février 2022), Disponible ici :

<https://www.occrp.org/en/openlux/boss-babies-the-children-who-own-hundreds-of-luxembourg-corporations>

<sup>57</sup> Vincent Freigang et Maïra Martini, *Up to the task, The state of play in countries committed to freezing and seizing Russian dirty money*, (Transparency international, 2022), Disponible ici : <https://www.transparency.org/en/publications/up-to-the-task-freezing-seizing-russia-dirty-money>

<sup>58</sup> Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment es capitaux et le financement du terrorisme (COLB), *ANR française*, (septembre 2019) p.73, 74 and 76. Disponible ici : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/20/le-conseil-d-orientation-de-la-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-approuve-l-analyse-nationale-des-risques-anr-en-france> et Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment es capitaux et le financement du terrorisme (COLB), *ANR française*, (janvier 2022) p.146 and 152, Disponible ici : <https://presse.economie.gouv.fr/14022023-publication-de-lanalyse-nationale-des-risques-de-blanchiment-de-capitaux-et-de-financement-du-terrorisme-anr-bc-ft/>

<sup>59</sup> Voir le site international de Transparency International France : <https://transparency-france.org/aider-victimes-de-corruption/biens-mal-acquis/>

<sup>60</sup> Emmanuel Freudenthal, Yann Guégan, Coline Emmel, Youri Van der Weide, Karine Pfenniger, *Immobilier de luxe : comment la France attire l'argent douteux du monde entier* (Le Nouvel Obs, 7 juillet 2022), Disponible ici :

<https://www.nouvelobs.com/justice/20220707.OBS60621/immobilier-de-luxe-comment-la-france-attire-l-argent-douteux-du-monde-entier.html>

<sup>61</sup> Emmanuel Freudenthal, Yann Guégan, Coline Emmel, Youri Van der Weide, Karine Pfenniger, *Des biens immobiliers d'une valeur de 350 millions d'euros : la belle vie des oligarques russes en France*, (Le Nouvel Obs, 7 mars 2022), Disponible ici :

<https://www.nouvelobs.com/guerre-en-ukraine/20220307.OBS55397/la-belle-vie-des-oligarques-russes-sur-la-riviera-une-soixante-de-biens-immobiliers-d-une-valeur-de-350-millions-d-euros.html>

<sup>62</sup> Eric Chol, *Grandes chasse entre amis*, (L'Express, 22 août 2005), Disponible ici : [https://www.lexpress.fr/economie/grandes-chasses-entre-amis\\_484803.html](https://www.lexpress.fr/economie/grandes-chasses-entre-amis_484803.html)

<sup>63</sup> Isabelle Mandraud, *Affaire Benalla : qui est Iskander Makhmudov, l'énigmatique oligarque russe?* (Le Monde, 21 février 2019)

Disponible ici : [https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2019/02/21/affaire-benalla-qui-est-iskander-makhmudov-l-enigmatique-oligarque-russe\\_5426419\\_4500055.html](https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2019/02/21/affaire-benalla-qui-est-iskander-makhmudov-l-enigmatique-oligarque-russe_5426419_4500055.html);

<sup>64</sup> France Culture, *Les enjeux territoriaux : Chasse en Sologne : aristocratie et grands patrons se partagent la forêt*, 23 septembre 2022

<sup>65</sup> GAFI, *Evaluation Mutuelle de la France* (mai 2022) p. 51, Disponible ici : <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Rem-france-2022.html>

<sup>66</sup> Les dernières lignes directrices de TRACFIN et de la DGCCRF en matière de lutte contre le blanchiment d'argent pour les professionnels du secteur de l'État ont été publiées en 2018. Disponible ici :

[https://www.economie.gouv.fr/files/LDImmobilier\\_VF\\_nov2018.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/LDImmobilier_VF_nov2018.pdf)

