



Rendre publics les registres centraux des bénéficiaires effectifs

Note d'orientation politique

Janvier 2022 (publié en anglais en mai 2021)

Présentation 2

Catégories d'utilisateurs de données publiques relatives aux bénéficiaires effectifs 5

Utilisateurs du secteur public 5

Utilisateurs du secteur privé 6

Société civile 9

Aspects à prendre en compte par les exécutants 13

Registres centralisés 13

Accessibilité et exploitabilité des données 14

Instauration d'un cadre légal 16

Limitation des éventuelles conséquences négatives d'un accès public 19

Conclusion 23



Présentation

Les réformes liées à la propriété effective suscitent de nombreuses discussions principalement axées sur la nécessité ou non d'ouvrir et de rendre les données accessibles au public, mais aussi sur la vie privée et les risques pour la sécurité des personnes. Ce sont des sujets connexes importants sur lesquels les exécutants doivent se pencher sérieusement. La transparence de la propriété effective étant un domaine relativement nouveau en politique, les conséquences de la publicité des registres ne sont pas encore bien documentées. Néanmoins, des premiers renseignements sur la publicité des données relatives aux bénéficiaires effectifs et ses avantages apparaissent dans les juridictions où les registres ont été rendus publics.

Certaines données personnelles, comme les listes électorales¹ et les permis de construire,² sont publiées, rendues publiques et, pour la plupart, acceptées depuis longtemps. Cependant, la publication des données relatives aux bénéficiaires effectifs a soulevé de vives inquiétudes quant au respect de la vie privée. Certains ont mis en doute sa proportionnalité pour atteindre des objectifs politiques, affirmant, par exemple, que la plupart des chefs d'entreprise ne sont pas des délinquants financiers. D'autres ont exprimé leurs craintes quant aux risques pour la sécurité personnelle. Tout cela en dépit du fait que souvent, les données relatives aux actionnaires sont déjà accessibles au public (parfois contre une somme modique). Ainsi, les réformes en faveur de la transparence de la propriété effective concerneraient uniquement les personnes impliquées dans des structures de propriété complexes et potentiellement suspicieuses. Par ailleurs, il n'existe aucun exemple de dommage grave lié à la publication de données relatives aux bénéficiaires effectifs dans des registres ouverts.³

Plus de 100 juridictions se sont engagées à mettre en oeuvre des réformes en faveur de la transparence de la propriété effective, et plus de 40 ont pris cet engagement en 2020.⁴ Ces réformes ont lieu dans un contexte mondial où des données personnelles sont générées en ligne tous les jours, à un rythme que bien des organismes de réglementation ont encore du mal à suivre. Par exemple, l'Union

européenne a adopté la cinquième directive anti-blanchiment, obligeant tous les États membres à rendre publics leurs registres des bénéficiaires effectifs, la même année que celle de l'application du Règlement général sur la protection des données (RGPD), le texte européen de référence en matière de protection des données à caractère personnel. Par la suite, plusieurs poursuites ont été intentées contre la publication des données personnelles dans les registres des bénéficiaires effectifs au titre du RGPD. Il est important que les tribunaux s'emparent de ces affaires. Leur verdict influencera sans aucun doute le débat. Dans d'autres pays, comme le Mexique, il existe certaines inquiétudes concernant le kidnapping et la sécurité personnelle. Ces points doivent être évalués et compris.

Dans le cadre de la divulgation des bénéficiaires effectifs, la publication de données, personnelles ou non, a des conséquences connues et inconnues. Les données relatives aux bénéficiaires effectifs se distinguent de bien d'autres ensembles de données accessibles, comme les données contractuelles, car elles doivent contenir des informations personnellement identifiables pour être utiles et atteindre leur but. Les exécutants et les défenseurs de la transparence doivent examiner attentivement les risques potentiels et les moyens d'en atténuer les effets dans des contextes spécifiques avant de plaider pour que les informations soient rendues publiques.

Par conséquent, cette note d'orientation politique ne prétend pas inciter toutes les juridictions à rendre publics leurs registres des bénéficiaires effectifs. Au contraire, elle met en lumière les bénéfices qui en découlent en analysant l'aptitude de différents groupes d'utilisateurs à utiliser des données rendues publiques, et en **identifiant les avantages** qu'ils en tirent.



1. Avantages pour les utilisateurs du secteur public :

- ✔ améliorer la rapidité et la facilité d'accès pour les utilisateurs du secteur public ;
- ✔ favoriser l'utilisation des données dans d'autres domaines politiques ;
- ✔ permettre le contrôle de l'utilisation des données.

2. Avantage pour les utilisateurs du secteur privé :

- ✔ gérer les risques et renforcer le respect des réglementations gouvernementales ;
- ✔ développer la confiance dans l'intégrité du milieu des affaires ;
- ✔ placer les entreprises sur un pied d'égalité ;
- ✔ améliorer la gouvernance environnementale et sociale (GES) ;
- ✔ créer de la valeur économique grâce à la réutilisation des données.

3. Avantages pour les utilisateurs de la société civile :

- ✔ mener des enquêtes sur la criminalité financière et la corruption ;
- ✔ autoriser un contrôle et demander aux gouvernements de rendre des comptes ;
- ✔ vérifier les données par l'utilisation ;
- ✔ décourager l'utilisation abusive des entités juridiques.

La présente note d'orientation soutient que les décideurs politiques disposent de suffisamment de données factuelles pour agir en partant du principe qu'un registre public servira l'intérêt général. L'Europe ayant rendu publics la plupart des registres, les exemples contenus dans le présent document sont en grande partie tirés de pays européens. Néanmoins, les avantages s'appliquent également à d'autres contextes. Les éventuelles conséquences négatives varieront en fonction de la juridiction et devront être bien comprises.

Ainsi, cette note d'orientation décrit et analyse les différents **aspects à prendre en compte par les exécutants**, tels que :

- rassembler les données relatives aux bénéficiaires effectifs **dans un registre central** ;
- rendre les données accessibles sous forme de données ouvertes et structurées : elles doivent être **accessibles et exploitables** sans aucun obstacle lié au paiement,

à l'identification ou l'enregistrement, à la collecte de données sur les utilisateurs du registre ou à l'application d'une licence restrictive, mais aussi consultables par l'entreprise et le bénéficiaire effectif ;

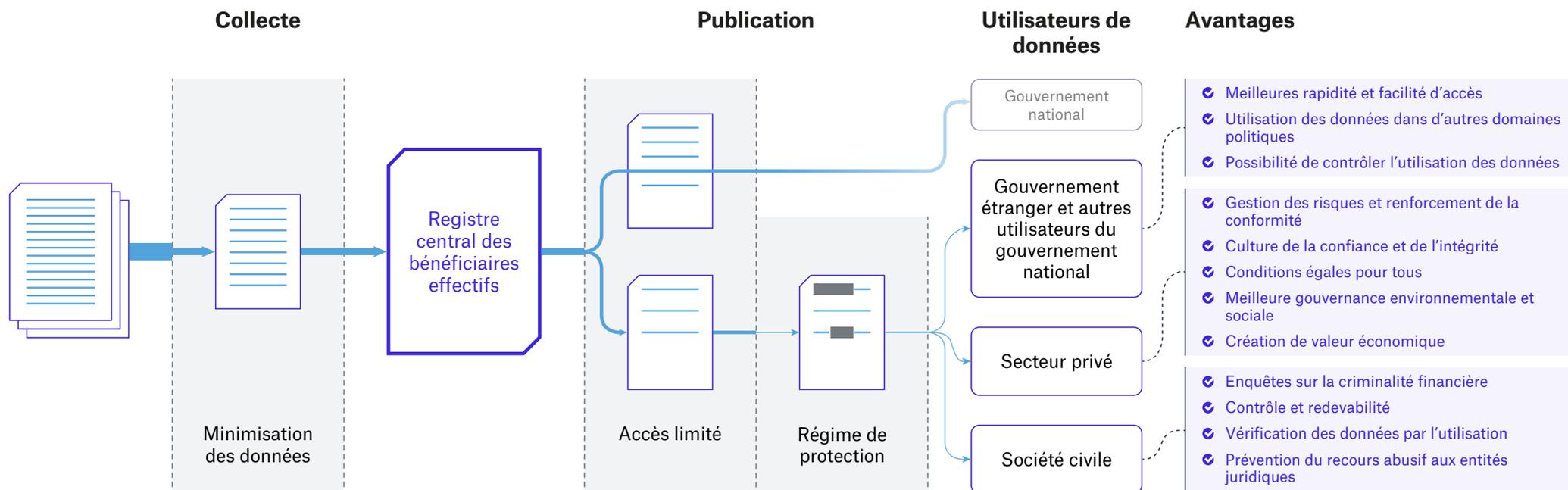
- établir un **cadre légal** et définir un objectif général pour la publication des données, conformément aux lois sur la protection des données et la vie privée ;
- **réduire les éventuelles conséquences négatives** de la publication en :
 - limitant les informations collectées au strict nécessaire (**minimisation des données**) ;
 - mettant à la disposition du public un sous-ensemble de données plus restreint que pour les autorités nationales, par l'omission de champs de données particulièrement sensibles et inutiles pour atteindre les objectifs recherchés (**accès limité**) ;
 - établissant un **régime de protection** qui prévoit des exemptions de publication dans les cas où une personne est exposée à des risques disproportionnés.

Les réformes en faveur de la transparence de la propriété effective doivent reposer sur les objectifs politiques que les gouvernements souhaitent atteindre.^a La nature raisonnable, proportionnée et justifiée de la publicité des données variera en fonction du domaine politique. Lorsqu'elle est correctement mise en œuvre, la transparence de la propriété effective peut contribuer à servir un large éventail d'objectifs politiques. Ainsi, plus elle est utile aux objectifs politiques, plus les avantages pour la société sont importants. Par conséquent, cette note d'orientation adoptera une approche globale et se concentrera sur l'utilisation des données et les groupes d'utilisateurs, tout en faisant référence aux objectifs politiques individuels.

^a Les objectifs courants comprennent la lutte contre le blanchiment d'argent, la criminalité financière et la corruption, mais aussi l'attraction d'investissements (étrangers). Un nombre croissant de gouvernements s'efforce de concevoir des réformes de la transparence de la propriété effective à des fins de contrôle et redevabilité dans les approvisionnements. En outre, la cinquième directive anti-blanchiment mentionne précisément la préservation de la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier.



Figure 1. Maximisation des avantages et limitation des éventuelles conséquences négatives de la publicité des registres centraux des bénéficiaires effectifs



Avec la mise en place des registres publics des bénéficiaires effectifs, des groupes d'utilisateurs issus du secteur public (page 5), du secteur privé (page 6) et de la société civile (page 9) bénéficient d'un accès qui est avantageux dans plusieurs domaines politiques.

Pour rendre publics les registres des bénéficiaires effectifs, les gouvernements doivent :

- rassembler les données relatives aux bénéficiaires effectifs dans un registre central (page 13) ;
- rendre les données accessibles et utilisables (page 14) ;
- établir un cadre légal solide (page 16) ;
- limiter les conséquences négatives potentielles en :
 - respectant le principe de minimisation des données (page 20) ;
 - mettant en place un système d'accès limité (page 20) ;
 - établissant un régime de protection (page 22).



Catégories d'utilisateurs de données publiques relatives aux bénéficiaires effectifs

Grâce à la publicité des données relatives aux bénéficiaires effectifs, certaines catégories d'utilisateurs disposent de données auxquelles ils n'auraient pas eu accès avec des régimes dans lesquels les registres ne sont pas rendus publics, ou dont l'accès est subordonné à des obstacles juridiques, administratifs ou financiers. Ces catégories d'utilisateurs peuvent être classés comme suit :

1. **les utilisateurs du secteur public**, notamment les autorités chargées de l'application de la loi et les autorités compétentes concernées d'autres administrations, ainsi que les divers ministères du gouvernement autorisant la publication ;
2. **les utilisateurs du secteur privé**, notamment les entreprises qui sont des entités assujetties à la législation anti-blanchiment de capitaux, les entités non assujetties, et des fournisseurs et réutilisateurs de données relatives aux bénéficiaires effectifs ;
3. **la société civile**, notamment les journalistes, les chercheurs et le grand public.

La section suivante met en lumière les avantages potentiels pour l'intérêt général que représentent les interactions de ces catégories d'utilisateurs avec les données relatives aux bénéficiaires effectifs.

Utilisateurs du secteur public

Autorités chargées de l'application de la loi et autres autorités compétentes concernées

Si, pour les régimes dans lesquels les RBE ne sont pas ouverts au public, les autorités chargées de l'application de la loi et les autres autorités compétentes (par ex. les services fiscaux) ont généralement accès aux données nationales relatives aux bénéficiaires effectifs, elles représentent également une catégorie importante d'utilisateurs de ces données dans d'autres pays lorsqu'elles sont rendues publiques. La majorité des crimes financiers impliquent

plusieurs juridictions.⁵ Malgré le fait qu'il existe plus ou moins de données sur les demandes d'entraide judiciaire, les évaluations du Groupe d'action financière (GAFI) et les discussions entre Open Ownership (OO) et les autorités chargées de l'application de la loi indiquent que ce sont des procédures très longues. Selon un examen des rapports d'évaluation mutuelle du GAFI réalisé par Transparency International (TI), « les autorités compétentes notent qu'il est plus difficile d'identifier le bénéficiaire effectif d'une entreprise étrangère ou d'une entreprise nationale dont une partie de sa structure de propriété est étrangère. En l'absence de registres publics des bénéficiaires effectifs, elles font généralement une demande [d'entraide judiciaire], une procédure longue et complexe, » (voir l'[Encadré 1](#)), dont l'émission et la réponse nécessitent des ressources considérables.⁶ Les inconvénients juridiques comparatifs entre pays peuvent également nuire à l'aboutissement d'une demande d'entraide judiciaire. C'est notamment le cas pour les demandes entre pays de common law et de droit civil, où juges et juristes peuvent ne pas comprendre l'infraction ou l'affaire instruite et la demande d'informations.

Encadré 1: l'entraide judiciaire dans les évaluations mutuelles du Groupe d'action financière

En 2016, l'évaluation du Canada réalisée par le GAFI révèle qu'il est souvent impossible d'identifier un bénéficiaire effectif lors d'enquêtes impliquant une entité étrangère en grande partie parce que « les juridictions étrangères ne répondent pas aux demandes d'informations des autorités canadiennes sur les bénéficiaires effectifs ». ⁷ En 2018, l'évaluation du Ghana cite également des retards et un comportement non-coopératif de la part de certains pays. ⁸ Une évaluation de Hong Kong indique que la réponse à une demande d'entraide judiciaire peut



prendre un an.⁹ Ces évaluations mettent en lumière les problèmes que rencontrent les autorités chargées de l'application de la loi lorsqu'elles tentent d'obtenir des données relatives aux bénéficiaires effectifs auprès d'une juridiction étrangère, à savoir des données non disponibles,¹⁰ des données de qualité discutable,¹¹ des données non partageables au niveau international,¹² ainsi que d'autres obstacles juridiques et bureaucratiques.¹³

Cette situation a entraîné l'émergence de des mécanismes informels d'échange d'informations, comme l'Egmont Group. Lors de discussions avec OO, des représentants chargés de l'application de la loi ont confirmé que les registres publics des bénéficiaires effectifs étaient une ressource importante et précieuse pour leurs enquêtes. Bien que les données relatives aux bénéficiaires effectifs puissent ne pas être des preuves admissibles devant un tribunal, et même si elles peuvent ne pas être d'une totale exactitude, le fait d'obtenir le nom d'une personne ayant un certain niveau de « responsabilité réelle » dans une entreprise est incroyablement utile lors d'enquêtes transnationales, » a déclaré un enquêteur.¹⁴ « Les forces de l'ordre ont besoin d'un accès direct, rapide et aisé à ces registres, » précise un spécialiste à Interpol. « Les demandes transfrontalières entre services de police ou la préparation et le traitement d'actes et de demandes judiciaires peuvent exiger énormément de temps et de ressources. »¹⁵ De plus, pour aboutir, les demandes d'entraide judiciaire doivent souvent justifier la nécessité de l'accès à ces informations. L'accès direct aux registres permet la réalisation d'enquêtes proactives. En l'absence d'infrastructure mondiale idéale de partage des données relatives aux bénéficiaires effectifs à l'échelle transnationale, les registres publics permettent un accès direct, rapide et aisé, pour des enquêtes non seulement réactives, mais aussi proactives.

Autres utilisateurs du secteur public

Parmi les principaux consommateurs de données ouvertes rendus publics par les gouvernements figurent les gouvernements eux-mêmes.¹⁶ En effet, certains organismes publics demandent et utilisent des données relatives aux bénéficiaires effectifs. Le partage des données entre ministères connaît souvent des difficultés techniques et juridiques.¹⁷ Une façon de les surmonter consiste à ouvrir ces données. Le Royaume-Uni, par exemple, a proposé d'intégrer les données relatives aux bénéficiaires effectifs dans un nouveau système de marchés publics.¹⁸ Du point de

vue juridique, ces données servent l'intérêt général, elles existent en tant que données publiques,¹⁹ ce qui permettra à l'autorité britannique des marchés publics d'utiliser ces données sans avoir à établir de nouveau cadre légal ni à créer des mécanismes de partage des données techniquement complexes. Des préoccupations ont été exprimées à propos de l'utilisation abusive des données relatives aux bénéficiaires effectifs de la part d'autres ministères. Par exemple, en Arménie, les sociétés de médias craignent que la divulgation des bénéficiaires effectifs favorise l'ingérence et limite la liberté de la presse.²⁰ Dans ce cas, l'accès public permettrait au public de contrôler l'utilisation des données.

Encadré 2: les données relatives aux bénéficiaires effectifs dans l'élaboration de politiques fiscales

Au Royaume-Uni, la Wealth Tax Commission a été établie début 2020 afin d'analyser les propositions d'impôt sur la fortune. La commission, chargée de déterminer si cet impôt est souhaitable et s'il peut être instauré, a collaboré avec des économistes, des juristes et des comptables dans le but d'étudier tous les aspects d'un impôt sur la fortune. Selon l'un des auteurs, « les données [relatives aux bénéficiaires effectifs] sont essentielles à l'élaboration de politiques. À la Wealth Tax Commission, nous nous sommes servi de ces données pour mesurer les grandes fortunes imposables au Royaume-Uni. »²¹ Le rapport contient des recommandations à l'intention des gouvernements sur le fond et les modalités des différents types d'impôt sur la fortune, ainsi que des modèles et des estimations du montant de cet impôt.²²

Utilisateurs du secteur privé

Entités assujetties

Dans de nombreux régimes de divulgation avec des registres centraux fermés, les entités assujetties, telles que les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées (par ex. les comptables et les juristes) soumises à l'obligation de connaître leur client, peuvent accéder aux données relatives aux bénéficiaires



effectifs.^b Néanmoins, tous les pays n'autorisent pas l'accès pour les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées dans les régimes avec des registres fermés.^c Dans les pays qui le font, l'accès aux données relatives aux bénéficiaires effectifs pour des entités hors de la juridiction reste très difficile. Par conséquent, tant qu'un système ne fonctionne pas parfaitement, les registres publics offrent un meilleur accès pour les entités assujetties que les registres fermés.

Entités non assujetties

Les données relatives aux bénéficiaires effectifs sont non seulement utiles aux entités assujetties, mais elles aident aussi les entreprises à gérer les risques en indiquant avec qui elles font affaire. En 2016, 91 % des dirigeants interrogés ont reconnu qu'il est important de connaître le bénéficiaire effectif de l'entreprise avec laquelle ils traitent.²³ Une enquête réalisée auprès des responsables de chaînes d'approvisionnement a révélé que 84 % d'entre eux citent le manque de visibilité dans la chaîne d'approvisionnement comme leur plus grande difficulté, et que « 80% des données opaques et non structurées échappent à la connaissance de la plupart des entreprises ».²⁴ La visibilité en amont de la chaîne d'approvisionnement, y compris les bénéficiaires effectifs des entreprises tout au long de cette chaîne, est essentielle afin de réduire le risque financier et de réputation que présentent,²⁵ par exemple, les contre-façons, et qui est favorisé par les entreprises de propriété anonyme.²⁶

Aujourd'hui, si certaines entreprises achètent ces informations, elles évoquent souvent des problèmes, notamment de couverture et de qualité.²⁷ En outre, ces coûts sont beaucoup plus élevés pour les petites entreprises.²⁸ Les données publiques relatives aux bénéficiaires effectifs permettent à toutes les entreprises d'avoir accès aux mêmes informations, diminuant les coûts des vérifications préalables et aidant les entreprises à réduire davantage les risques. Ainsi, les conditions sont équitables²⁹ et contribuent à « préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et le système financier », reconnaît la cinquième directive anti-blanchiment (voir l'[Encadré 10](#)).

Encadré 3: au Royaume-Uni, les entreprises utilisent les données publiques relatives aux bénéficiaires effectifs

Un examen du registre des bénéficiaires effectifs du Royaume-Uni a révélé que la majorité des recherches des entreprises concernaient « des informations sur les clients (64 %), et qu'il s'agissait davantage d'entreprises ayant une structure de propriété simple qu'une structure de propriété complexe (65 %) ».³⁰ Au total, 64 % des entreprises interrogées estiment que les données sont utiles ou très utiles.³¹

À l'échelle de la société, supprimer l'asymétrie de l'information entre les grandes entreprises capables de payer pour avoir un meilleur accès aux données et les petites entreprises s'appuyant sur des données publiques a pour effet d'accroître la concurrence sur le marché et de favoriser une culture de transparence et de confiance.³² Il n'est donc pas surprenant de constater qu'un nombre croissant d'entreprises demandent aux gouvernements un accès aux données relatives aux bénéficiaires effectifs.³³ Selon Chris Robinson, responsable de la conformité chez la multinationale minière BHP : « Les registres publics des bénéficiaires effectifs représentent un excellent outil contre la corruption. C'est bien mieux que de conserver ces informations au sein du gouvernement. D'une part, les entreprises éthiques qui s'engagent à être intègres sont placées sur un pied d'égalité et, d'autre part, la corruption des entreprises est beaucoup plus difficile. Les registres publics garantissent un meilleur environnement d'investissement et une plus grande certitude au moment d'investir dans un pays. En tant qu'entreprise, BHP cherche à recueillir des informations sur les bénéficiaires effectifs des entreprises avec qui elle traite et ses fournisseurs. Ces informations sont souvent difficiles à vérifier. En rendant publiques ces informations, nous disposons de plus de ressources pour effectuer nos vérifications. C'est aussi beaucoup plus facile pour BHP de se renseigner sur des fournisseurs ».³⁴

L'utilisation des données relatives aux bénéficiaires effectifs est de plus en plus reconnue comme une meilleure pratique en matière de gouvernance environnementale et sociale.³⁵ En 2021, à Davos, le Forum économique mondial a conclu que ces données étaient nécessaires pour avoir

^b Par exemple, l'accès pour les établissements financiers, mais aussi les professions et les entreprises non financières désignées est prévu dans la cinquième directive anti-blanchiment.

^c Par exemple, les tendances en Asie, en Afrique, au Moyen-Orient et en Amérique latine semblent limiter l'accès des utilisateurs non gouvernementaux.



un aperçu des activités des tiers et des fournisseurs d'une entreprise, ainsi que de leurs actions potentiellement préjudiciables du point de vue social et environnemental.³⁶ La prise de décisions en matière d'investissement repose de plus en plus sur les principes de la gouvernance environnementale et sociale, même lorsque des entreprises ne sont pas directement responsables, « à la lumière des preuves croissantes, de l'activisme et de la réglementation ».³⁷ Le responsable durabilité d'un fonds d'investissement mondial a déclaré, « si vous n'êtes pas à l'aise avec votre processus de production ou votre chaîne d'approvisionnement, c'est sans doute pour une raison. En cette période de grande transparence, vous devez examiner vos produits, vos pratiques et votre chaîne de valeur. »³⁸

Fournisseurs et réutilisateurs de données relatives aux bénéficiaires effectifs

Les fournisseurs privés de données relatives aux bénéficiaires effectifs appellent de plus en plus les gouvernements à rendre publiques ces données.³⁹ Ces fournisseurs ingèrent leurs données à partir des registres gouvernementaux, comme source principale. Leurs services incluent souvent la mise à disposition de données structurées, à l'aide d'un formatage standardisé sous un format numérique et lisible par machine. En général, ils offrent des données nettoyées et relèvent celles susceptibles de comporter des erreurs (comme des saisies inhabituelles pour des champs précis) ou d'être obsolètes. Les services plus spécialisés proposent le recoupement des informations avec des données d'autres systèmes, registres gouvernementaux et d'autres informations publiques, augmentant les données par une recherche open source onéreuse.⁴⁰ En résumé, les fournisseurs de données relatives aux bénéficiaires effectifs offrent les mêmes services que les gouvernements dans certains régimes de transparence de la propriété effective : vérification des données et mise à disposition sous un format structuré. Étant donné que les gouvernements ont accès à d'autres sources non publiques, ils sont donc mieux placés pour assurer la vérification des données relatives aux bénéficiaires effectifs. Malheureusement, de nombreux gouvernements entravent cet accès, en imposant des obligations d'identification et d'enregistrement ou en se dotant de paywalls. Ainsi, il est difficile pour les fournisseurs de données relatives aux bénéficiaires effectifs d'ingérer et d'augmenter des données.⁴¹

Encadré 4: YouControl ou la réutilisation des données relatives aux bénéficiaires effectifs en Ukraine

YouControl est une société ukrainienne spécialisée dans la transparence des entreprises en Ukraine. Elle s'appuie sur les données du registre public des bénéficiaires effectifs, le Registre d'État unifié, afin de réduire la corruption dans le secteur des affaires du pays. YouControl a créé un « système analytique de conformité, d'analyse du marché, de veille économique et d'investigation ». Elle extrait des données à partir de 87 registres officiels, notamment le Registre d'État unifié des bénéficiaires effectifs, et de certaines de ses analyses afin de créer des profils d'entreprise à l'aide d'une quantité importante d'informations, notamment tout ce qui pourrait attirer l'attention : impôts impayés, poursuites en instance et omission de remplir des déclarations.⁴² YouControl facture ses services au secteur privé, mais fournit des informations gratuitement aux organisations non gouvernementales (ONG), aux organisations de la société civile (OSC) et aux universités.

En Ukraine, la publication des données ouvertes (open data) sur le site Internet de YouControl a contribué à la lutte contre la fraude et les pratiques commerciales déloyales.⁴³ Des études de cas publiées sur ce site Internet montrent des exemples d'entreprises ayant économisé des centaines de milliers de dollars en faisant appel à YouControl pour identifier les opérations frauduleuses avant toute collaboration avec certaines entreprises.⁴⁴ Les clients de YouControl ont également la possibilité de signaler des irrégularités aux autorités. Par ailleurs, YouControl fournit au gouvernement des conseils et des avis à propos du registre en tant que membre de son groupe de vérification.

Lorsque les gouvernements rendent publiques des données vérifiées sur les bénéficiaires effectifs, l'effet de marché fait monter les fournisseurs de ces données dans la chaîne de valeur de la prestation d'un service de nettoyage des données. Autrement dit, plus les données structurées ingérées par ces entreprises seront de qualité, plus elles pourront cibler des ressources humaines selon des aspects plus complexes de la recherche open source. Les fournisseurs de données relatives aux bénéficiaires effectifs offrent des outils toujours plus sophistiqués qui apportent encore plus de valeur à ce type de données. Par exemple, certains proposent d'adapter les offres à des utilisateurs spécifiques du secteur privé, en dehors des



principales utilisations réglementaires, comme les investisseurs, ou les départements développement durable qui souhaitent mieux comprendre les relations entre les bénéficiaires effectifs et les autres entités.⁴⁵

Il apparaît progressivement que les données ouvertes sur les entreprises et les bénéficiaires effectifs ont une valeur économique considérable. Selon une étude de PwC, en Italie, les informations sur les bénéficiaires effectifs représentent 10 % de la valeur économique totale du secteur de l'information.⁴⁶ Une étude d'impact de Deloitte pour la Commission européenne a conclu : « L'expérience des pays précurseurs indique clairement une augmentation exponentielle de la valeur de l'information qui a émergé à la suite d'une plus grande disponibilité des données d'entreprise. Par ailleurs, il est tout à fait certain que ces exemples d'anticipation nous montrent ce qui pourrait se produire dans tous les autres pays ».⁴⁷

Encadré 5: la valeur économique des données relatives aux bénéficiaires effectifs au Royaume-Uni

Une étude de la Companies House de 2019 a estimé la valeur des données d'entreprises du Royaume-Uni à 1 100 livres sterling en moyenne par réutilisateur, avec un bénéfice total estimé entre 1 et 3 milliards de livres sterling par an,⁴⁸ pour lequel les données relatives aux bénéficiaires effectifs représentent entre 40 et 120 millions de livres sterling⁴⁹, pour les utilisateurs seuls du Companies House Service. L'étude explique que « plus de la moitié des petits intermédiaires ont accédé aux produits de données brutes de la Companies House que lorsqu'ils étaient disponibles gratuitement. Ainsi, l'accès aux données gratuites a accéléré le développement de nouvelles activités commerciales ».⁵⁰

Société civile

La société civile, notamment les lanceurs d'alerte, les journalistes d'investigation, les chercheurs et le grand public, représente une importante catégorie d'utilisateurs de données publiques relatives aux bénéficiaires effectifs. Les acteurs de la société civile, qui utilisent des données accessibles au public et des données issues de fuites, comme les

Panama et Paradise Papers, et les Luanda Leaks, jouent un rôle essentiel en faisant la lumière sur les cas de corruption et de crime financier. Par exemple, l'Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), une plateforme de reportage d'investigation pour un réseau mondial de journalistes et de centres de presse indépendants, a contribué à plus de 7,3 milliards de dollars d'amendes infligées et d'actifs saisis, et plus de 500 arrestations, mises en examen et condamnations.⁵¹

Encadré 6: des données publiques utilisées pour révéler des conflits d'intérêts au sein de l'UE^d

Avant de se lancer en politique en 2011 en menant une campagne anti-corruption,⁵² l'actuel premier ministre tchèque Andrej Babiš a travaillé dans le secteur privé et fondé l'Agrofert Group en 1993. Aujourd'hui, Agrofert compte plus de 250 filiales, notamment deux des quotidiens tchèques les plus importants, *MF DNES* et *Lidové noviny*, ainsi que le groupe de presse Mafra, qui possède *iDnes*, le site d'information tchèque le plus visité.⁵³

À la suite de l'adoption de la loi tchèque sur les conflits d'intérêts, qui empêche les membres du gouvernement et autres fonctionnaires d'avoir une participation majoritaire dans les médias d'information, M. Babiš a transféré sa propriété exclusive d'Agrofert Group à deux fonds fiduciaires : AB private trust I, détenant 565 actions (89,97 %) et AB private trust II, détenant 63 actions (10,03 %).⁵⁴ Agrofert, actuellement présent dans 18 pays sur 4 continents,⁵⁵ est immatriculé en Tchéquie et en Slovaquie où il est leader du marché de l'agriculture et de l'agroalimentaire.⁵⁶

À la suite de recherches dans le registre des bénéficiaires effectifs slovaque en 2018, TI Slovakia découvre que Agrofert Slovakia cite M. Babiš comme l'un des cinq bénéficiaires effectifs⁵⁷. En réponse, Agrofert affirme que TI a mal interprété la loi et que « M. Babiš n'est pas l'entité majoritaire des entreprises slovaques d'Agrofert Group »⁵⁸. Ces propos sont contestés par TI Slovakia, attirant l'attention sur le fait que M. Babiš est le seul bénéficiaire effectif ayant le pouvoir de supprimer tous les autres bénéficiaires effectifs, à savoir les fiduciaires⁵⁹. Par ailleurs, non seulement il est cité comme un bénéficiaire dans le document d'information certifié, mais

^d Pour consulter la publication, voir Tymon Kiepe, Victor Ponsford, et Louise Russell-Prywata, « Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia », Open Ownership, septembre 2020, <https://www.openownership.org/uploads/slovakia-impact-story.pdf>.



les fonds fiduciaires sont constitués de manière à ce que les actions lui reviennent au terme de son mandat⁶⁰. En plus d'enfreindre potentiellement la loi tchèque sur les conflits d'intérêts, M. Babiš pourrait avoir enfreint des lois européennes relatives aux entreprises détenues par des responsables politiques non admissibles à recevoir des fonds de l'UE⁶¹, car les filiales d'Agrofert ont reçu des subventions européennes avant et après le transfert de propriété de M. Babiš à deux fonds fiduciaires en 2017.

Dans un récent audit de l'UE, il est précisé : « Considérant [...] que M. Babiš a défini les objectifs des fonds fiduciaires [...], les a constitués et a désigné tous leurs acteurs, qu'il peut également licencier, on peut estimer qu'il a une influence décisive directe et indirecte sur ces fonds fiduciaires. Sur la base de cette estimation, les services de la Commission considèrent que M. Babiš contrôle indirectement la maison mère Agrofert Group à travers ces fonds fiduciaires [...] ». Il a été conclu que M. Babiš avait enfreint la loi européenne sur les conflits d'intérêts⁶².

Dans un monde hypothétique où les cellules d'enquêtes financières et les autres autorités compétentes disposent de ressources suffisantes, où les systèmes de partage d'information fonctionnent parfaitement, et où les systèmes de justice sont toujours indépendants et efficaces, les journalistes n'auraient presque pas besoin d'enquêter sur des crimes financiers. Mais la réalité est toute autre, comme le décrivent de récents exposés de journalistes. Les fichiers FinCEN, nommés d'après le Financial Crimes Enforcement Network du Département du Trésor des États-Unis, publiés le 20 septembre 2020, sont des déclarations de soupçon adressées par des banques à la cellule de renseignement financier des États-Unis ayant fuité. Les fuites ont révélé des lacunes considérables au niveau de l'architecture de lutte anti-blanchiment internationale actuelle. Par exemple, de grandes institutions financières ont joué un rôle important dans le déplacement de fonds illicites, malgré des avertissements et des amendes, opérant dans ce qu'un ancien représentant du Département de Justice des États-Unis et procureur a appelé « un système sans grand effet contraignant ». « Tout le monde s'en sort mal », a conclu le secrétaire exécutif du GAFI⁶³. Certains soutiennent que la lutte contre la criminalité financière devrait être confiée aux gouvernements uniquement⁶⁴. Cependant, étant donnée la situation, si les gouvernements ne doit pas se décharger de cette responsabilité fondamentale, les registres publics, quant à eux, permettent à la société

civile de jouer un important rôle d'enquête et d'assurer la surveillance publique de la fonction gouvernementale de lutte contre la criminalité financière.

Le fait que même des unités d'enquêtes financières bien dotées dans des pays à revenu élevé ne parviennent pas à prévenir les crimes peut saper la confiance des citoyens dans la capacité de leur gouvernement à exercer ses fonctions, peut-être même plus encore dans les pays aux ressources modestes. Les registres publics aident également les gouvernements à rendre des comptes à leurs citoyens et permettent une surveillance publique de la lutte contre la criminalité financière, ainsi que d'autres grandes fonctions comme connaître l'identité des bénéficiaires des fonds publics, des contrats et des licences.⁶⁵ Les recherches indiquent que la transparence peut, dans certains cas, améliorer l'efficacité du gouvernement, et garantir de plus grandes redevabilité et confiance.⁶⁶ La redevabilité est un cas d'utilisation clé pour les données publiques relatives aux bénéficiaires effectifs. Comme indiqué précédemment, bon nombre de pays vise la transparence de la propriété effective dans la passation de marchés publics ; la publication des informations sur les bénéficiaires de fonds publics, en association avec des données ouvertes relatives aux passations de marchés et aux dépenses, permet aux gouvernements de rendre des comptes sur les dépenses de l'argent public,⁶⁷ notamment dans des interventions d'urgence.⁶⁸

Encadré 7: enquête sur l'explosion de Beyrouth

Le 4 août 2020, une explosion s'est produite dans un hangar du port de Beyrouth faisant 211 morts,⁶⁹ 5 000 blessés, plus de 300 000 sans-abris et 10 à 15 milliards de dollars de dégâts.⁷⁰ L'explosion a été causée par la détonation de 2 750 tonnes de nitrate d'ammonium stockées, sans mesures de précaution, dans un hangar du port de Beyrouth.

Le nitrate d'ammonium était arrivé à Beyrouth le 23 septembre 2013 à bord du MV Rhosus, un navire battant pavillon moldave, se rendant à Beira, au Mozambique, depuis le port de Batoumi en Géorgie.⁷¹ Le navire a dû faire escale à Beyrouth en raison de problèmes techniques décelés lors d'une inspection des autorités portuaires de Beyrouth.⁷² Le nitrate d'ammonium étant utilisé pour fabriquer des bombes,⁷³ la raison de l'expédition des produits



chimiques a fait l'objet d'interrogations et une enquête a été ouverte pour trouver les coupables de la catastrophe de Beyrouth et leurs mobiles.⁷⁴

Les enquêteurs financiers Graham Barrow et Ray Blake se sont servi des données britanniques et ukrainiennes du registre mondial d'Open Ownership (Global Open Ownership Register) afin de réunir des informations, remontant la propriété du navire moldave jusque dans la gestion d'un réseau de différentes sociétés écrans britanniques. Leur enquête a établi un lien direct entre le navire ayant fait escale à Beyrouth et une entreprise immatriculée au Royaume-Uni, dont le bénéficiaire effectif s'avère avoir des liens avec d'autres entreprises immatriculées au Royaume-Uni et en Ukraine, ainsi que plusieurs personnes, morales et physiques, visées par des sanctions.^e

MM. Barrow et Blake ont résumé comme suit : « Nous avons un réseau d'entreprises britanniques qui semblent être impliquées dans l'achat de produits chimiques dangereux ayant fait exploser une grande partie de la ville de Beyrouth, qui ont ou auraient facilité la vente de pétrole au nom de Daesh, et qui étaient ou sont actuellement détenues ou contrôlées par des personnes visées par des sanctions internationales.

Si le Royaume-Uni n'avait pas de registre des bénéficiaires effectifs en accès libre et ouvert, nous n'aurions jamais pu faire révéler cette histoire au grand public, ni même jeter la lumière sur ce monde obscur »⁷⁵.

Vérification

D'aucuns suggèrent qu'un registre fermé garantit une meilleure qualité de données par rapport aux registres ouverts⁷⁶. Ce postulat omet le fait que la qualité des données relatives aux bénéficiaires effectifs dépend de mécanismes de vérification. La question de savoir qui y a accès est secondaire. En effet, le fait de rendre les registres des bénéficiaires effectifs ouverts et publics est aussi un mécanisme complémentaire et assez simple d'un point de vue technique qui contribue à la vérification de ces données. Grâce aux registres publics, le secteur privé, la société civile et le grand public peuvent vérifier les erreurs accidentelles et les mensonges délibérés.⁷⁷ Les recherches indiquent que

la publication des données peuvent améliorer la qualité des données, tout comme l'utilisation accrue des données augmente la probabilité d'identifier des incohérences ou des actes répréhensibles potentiels, à condition que des mécanismes de signalement soient en place et que des mesures ultérieures soient prises⁷⁸. Les registres ne devraient pas reposer sur la publicité des données comme seul moyen de vérification, mais inclure des contrôles au moment et après la soumission des données⁷⁹.

Encadré 8: l'utilisation de données de la société civile à l'origine d'innovations destinées à renforcer la qualité des données au Royaume-Uni

En 2018, lors de la plus grande analyse de données relatives aux bénéficiaires effectifs d'entreprises britanniques jamais réalisée, Global Witness et DataKind UK ont examiné plus de 10 millions de registres de la Companies House.⁸⁰ Combinant les données du registre britannique sur les bénéficiaires effectifs (the People with Significant Control (PSC) register) avec les jeux de données portant sur les responsables politiques et dirigeants d'entreprises, les organisations ont développé des algorithmes permettant les déclarations suspectes et erronées. L'analyse révèle que des milliers d'entreprises ont effectué des déclarations contraires aux règles. Elle met en lumière des méthodes pour éviter de divulguer les véritables propriétaires, notamment en nommant une entreprise étrangère (non admissible) comme bénéficiaire effectif et en créant des structures de propriété circulaire. Sur la base de leurs recherches, les analystes ont élaboré un système d'alerte afin de déceler les déclarations à risque élevé et d'identifier les entreprises qui devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi.

La société civile a fondé son plaidoyer pour améliorer les données du registre des bénéficiaires effectifs du Royaume-Uni sur les résultats de cette recherche. Les conclusions ont été citées à plusieurs reprises lors de consultations publiques du gouvernement britannique qui ont suivi sur les propositions d'améliorations.⁸¹ Plusieurs recommandations ont été intégrées aux propositions de réformes.⁸²

Alors que le gouvernement britannique aurait pu mener cette recherche, l'accès public aux données sous un format lisible par machine a permis aux

^e Pour consulter la publication, voir Chinwe Ekene Ezeigbo, Tymon Kiepe et Louise Russell-Prywata, « Early impacts of public registers of beneficial ownership: United Kingdom », Open Ownership, avril 2021, <https://www.openownership.org/uploads/OO%20Impact%20Story%20UK.pdf>.



experts en analyse de données au sein de la société civile d'identifier rapidement les points faibles et les lacunes, et de proposer des solutions éprouvées directement aux décideurs politiques, agissant comme un mécanisme de vérification visant à améliorer la qualité des données.

Dissuasion

La dissuasion étant impossible à mesurer en soi, il est difficile d'établir un lien entre transparence et dissuasion du recours abusif aux entités juridiques. Néanmoins, il apparaît que dans certains cas, la publication des données peut susciter un changement de comportement.⁸³ Des faits anecdotiques du Royaume-Uni suggèrent également un effet dissuasif de la publication des données (voir l'[Encadré 9](#)).

Encadré 9: transparence et dissuasion : les Scottish Limited Partnerships

Parce que leurs obligations déclaratives sont limitées, les Scottish Limited Partnerships (SLP) ont été décrits comme le mécanisme d'évasion de choix pour les blanchisseurs de capitaux.⁸⁴ Lorsque le Royaume-Uni a mis en place un registre public des bénéficiaires effectifs en 2016, les SLP étaient l'une des rares formes juridiques à être dispensées des obligations de divulgation. Bien que les SLP puissent être constitués dans un but légitime, l'analyse de Global Witness a révélé que leur nombre avait presque doublé entre 2015 et 2016. Cette situation, qui coïncide avec l'introduction de la transparence de la propriété effective au Royaume-Uni, a suscité des préoccupations quant au recours des SLP pour éviter la transparence.

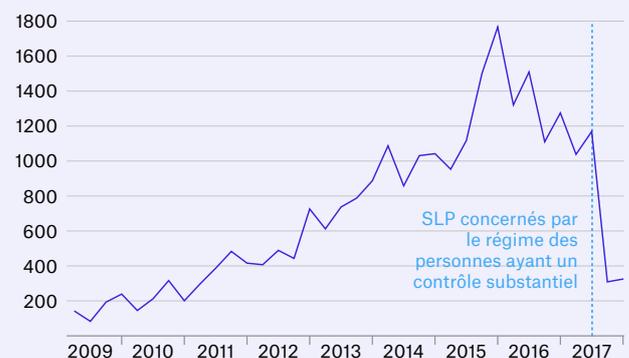
Ce soupçon a été mis en relief par des journalistes d'investigation ayant découvert que des SLP avaient permis de sortir au moins 4 milliards de GBP de l'ancienne Union soviétique sur une période de quatre ans dans le cadre du Russian Laundromat, l'un des schémas de blanchiment de capitaux les plus importants et élaborés au monde.⁸⁵ De plus, selon leurs rapports, 70 % des SLP constituées entre 2007

et 2016 étaient immatriculées à 10 adresses, et en 2014, 20 SLP ont servi à déplacer plus d'1 milliard d'USD de banques moldaves⁸⁶.

En juin 2017, le gouvernement britannique a intégré les SLP dans le champ d'application de son régime de transparence des bénéficiaires effectifs, obligeant les propriétaires à enregistrer et communiquer les données relatives aux personnes ayant un contrôle substantiel à la Companies House.⁸⁷ « Leur taux de constitution a presque immédiatement plongé au niveau le plus bas en 7 ans, 80 % inférieur au dernier trimestre 2017 à son pic à la fin de 2015, » a remarqué Global Witness.⁸⁸

Le fait que ce changement radical du recours aux SLP coïncide clairement avec leur intégration dans le champ d'application du régime britannique de transparence des bénéficiaires effectifs suggère que la publication des données relatives aux bénéficiaires effectifs a un effet dissuasif. Si cette conclusion établit une corrélation, et s'il convient de tenir compte de l'influence d'autres facteurs, ce cas fournit de solides preuves du rôle de la transparence des bénéficiaires effectifs dans le changement du comportement des individus ayant recours aux structures d'entreprise.^f

Taux de constitution des SLP par trimestre



Adapté de : Global Witness (2018), « [Three ways the UK's Register of the real owners of companies is already proving its worth](#) ».⁸⁹

^f Pour consulter la publication, voir Ezeigbo, Kiepe et Russell-Prywata, « Early impacts: United Kingdom ».



Aspects à prendre en compte par les exécutants

Lorsqu'ils définissent la manière dont les informations relatives aux bénéficiaires effectifs sont mises à disposition et sur quelle base, les exécutants doivent prendre en compte plusieurs aspects, dont voici les plus importants :

1. compiler les données dans un **registre central** ;
2. rendre les données pleinement **accessibles et utilisables** ;
3. **établir un cadre légal** et un objectif général pour la publication conformément à la **législation sur la protection des données et de la vie privée** ;
4. créer un système qui **limite les éventuelles conséquences néfastes** de la publication.

Registres centralisés

Préalablement à leur publication, les données relatives aux bénéficiaires effectifs doivent être rassemblées et conservées dans un registre central. C'est-à-dire qu'il doit être possible d'accéder aux informations dans un format normalisé depuis un emplacement central. Cette condition préalable garantit l'utilisation efficace des données relatives aux bénéficiaires effectifs par l'ensemble des catégories d'utilisateurs, mais aussi élimine certains obstacles concrets et financiers à l'accessibilité et à l'analyse de ces informations. Les registres centraux constituent l'un des principes d'Open Ownership (OO) pour une divulgation efficace des informations relatives aux bénéficiaires effectifs. Ces principes promeuvent le recours à des données fiables de qualité supérieure afin d'en optimiser la facilité d'utilisation et de réduire les failles.⁹⁰

La conservation d'un registre central des informations relatives aux bénéficiaires effectifs est l'une des trois approches complémentaires identifiées par le GAFI comme une meilleure pratique.⁹¹ L'analyse des évaluations des pays par le GAFI montre clairement le rôle important que jouent les registres centraux dans la lutte contre les risques de blanchiment d'argent : les pays qui détiennent un registre central (au lieu de se reposer sur d'autres

approches décentralisées selon lesquelles les entreprises et les autres institutions gèrent les données relatives aux bénéficiaires effectifs) obtiennent de bien meilleurs résultats par rapport aux exigences du GAFI visant à garantir un accès en temps opportun à des informations adéquates, précises et actualisées concernant les bénéficiaires effectifs des entreprises⁹². Il peut être plus difficile de mettre en œuvre des registres centraux pour les juridictions fédérales. En effet, ces dernières peuvent se retrouver face à la nécessité d'harmoniser la législation relative aux bénéficiaires effectifs des différentes juridictions régionales afin de respecter les exigences du GAFI. Ce point est essentiel, comme le prouve l'exemple du Brésil : avant la création d'un registre national des entreprises en 2008, il fallait contacter individuellement les chambres de commerce des 27 États brésiliens (chacune ayant des exigences différentes en matière d'immatriculation des entreprises) afin de savoir si elles détenaient des informations sur une entreprise spécifique⁹³.

Au Royaume-Uni, où un registre central et public a été créé en 2016, les autorités chargées de l'application de la loi « considèrent, en règle générale, que, depuis le lancement de ce registre, [...] il est désormais plus facile et rapide d'obtenir de telles informations⁹⁴. Selon les estimations d'une étude gouvernementale menée en 2002 dans ce pays, grâce à l'utilisation par les services de police d'un registre central des bénéficiaires effectifs, 30 millions de livres sterling ont été économisées en un an. En outre, il est devenu plus facile de localiser et de récupérer les actifs volés. Par conséquent, cette mesure a déjà fourni de nombreux avantages nets, sans parler du vaste éventail des autres économies réalisées de manière directe et indirecte⁹⁵. De nombreux pays ont également centralisé leurs registres d'entreprises – comprenant souvent les données relatives aux bénéficiaires effectifs – afin de faciliter les transactions commerciales.

Les avantages d'un registre central sont largement reconnus. Plusieurs pays, dont les États-Unis et le Canada, se sont engagés à créer un registre centralisé des



bénéficiaires effectifs regroupant les informations d'entités juridiques spécifiques. Aux États-Unis, des dispositions ont été intégrées à la loi « Corporate Transparency Act » (CTA) sur la transparence des entreprises, dans le cadre de la loi « National Defense Authorization Act » d'autorisation de la défense nationale votée en 2020. En vertu de la loi CTA, un registre des bénéficiaires effectifs sera créé au sein du FinCEN. Plusieurs dispositions relatives à la divulgation existaient dans les États fédérés. Toutefois, les États-Unis ont opté pour un registre, reflétant leurs inquiétudes liées à la sécurité nationale. Au contraire des États-Unis, le registre central du Canada, annoncé dans le cadre du budget pour l'année 2021, sera rendu public⁹⁶. De son côté, le Nigeria, dont l'engagement est plus ancien, met également en place un registre central. Sa première version a été lancée au début de l'année 2021, mais demeure confronté à d'importants défis⁹⁷. Les exemples de ces pays permettront de tirer des enseignements quant à la mise en œuvre de la transparence de la propriété effective au sein de juridictions fédérées plus vastes (à revenu plus élevé et plus faible).

Accessibilité et exploitabilité des données

Même si plusieurs pays ont commencé à mettre en œuvre des registres publics des bénéficiaires effectifs afin d'obtenir les avantages susmentionnés, nombre d'entre eux ont instauré des restrictions d'accès en facturant les données (comme au Ghana⁹⁸), en exigeant un enregistrement (comme en Bulgarie⁹⁹) et parfois une identification obligatoire (comme en Allemagne¹⁰⁰), mais aussi en appliquant des licences restrictives (comme en Autriche¹⁰¹). Certains régimes peuvent ériger d'autres obstacles, notamment en limitant les recherches au nom et au numéro des entreprises¹⁰², ce qui peut compliquer ou diminuer l'utilisation des données relatives aux bénéficiaires effectifs pour atteindre les objectifs politiques souhaités.

Par exemple, lorsque chaque demande est payante, même pour un montant minime, les journalistes, les chercheurs et les ONG ne peuvent pas accéder aux données ni tirer parti des éventuels avantages susmentionnés, à l'instar des investigations approfondies sur la criminalité financière¹⁰³. Comme l'expliquent les enquêteurs financiers Ray Blake et Graham Barrow, « [nous avons dû] suspendre un vaste éventail de projets de recherche [...], car nous ne pouvons pas régler les frais d'accès aux registres »¹⁰⁴. Au Royaume-Uni, le nombre de demandes de recherche dans le registre a connu une augmentation de 200 % : il est passé de 6 millions en 2014/2015 à 1,3 milliard en 2015/2016, puis à 2,1 milliards en 2016/2017 après la suppression des frais obligatoires¹⁰⁵. Bien que cette augmentation du nombre de demandes de recherche ne soit pas nécessairement une preuve d'avantages, certains avantages parmi

ceux mentionnés précédemment (par exemple, l'amélioration de la qualité des données), dépendent de l'utilisation des informations.

Par ailleurs, les licences peuvent drastiquement limiter les avantages éventuels des registres publics des bénéficiaires effectifs. Pour tirer pleinement profit des informations publiques relatives à ces derniers, les utilisateurs doivent être en mesure de copier, de publier, de distribuer et d'adapter gratuitement les données appartenant au domaine public à des fins commerciales ou non. La prolifération des licences personnalisées provenant des gouvernements représente un défi de taille pour les utilisateurs : chaque licence est susceptible de contenir des dispositions juridiques spécifiques que les utilisateurs doivent comprendre. En outre, il peut exister des problèmes de compatibilité entre différentes licences¹⁰⁶. Par conséquent, il est recommandé d'utiliser des licences conformes aux principes d'Open Definition qui autorisent librement l'utilisation, la modification et le partage par toute personne à toutes fins utiles, comme la licence « Public Domain Dedication License »¹⁰⁷.

En résumé, les informations doivent être mises à disposition en tant que données ouvertes et structurées : elles doivent être accessibles et utilisables sans aucun obstacle, à l'instar des exigences de paiement, d'identification et d'enregistrement, de la collecte d'informations sur les utilisateurs du registre ou de l'application d'une licence restrictive. Il doit également être possible de mener des recherches en fonction du nom de l'entreprise et du bénéficiaire effectif. Ces aspects sont décrits dans les principes d'OO¹⁰⁸.



Table 1. Obstacles à l'accès et à l'utilisation des données relatives à la propriété effective au sein de l'Union européenne

Les données relatives aux bénéficiaires effectifs...	Oui (nbre de pays)	Non ⁹ (nbre de pays)
sont régies par une licence ouverte (pour les informations de base).	8	19
sont accessibles sans aucun enregistrement requis.	10	17
sont accessibles gratuitement.	11	16
sont accessibles via une API.	12	15
peuvent être téléchargées en masse.	13	14
sont lisibles par une machine.	18	9
peuvent être recherchées par des entités juridiques et des bénéficiaires effectifs.	5	22

Sources : licences, API, téléchargements de masse et contenus lisibles par une machine, Deloitte¹⁰⁹ ; enregistrement, coût et capacité de recherche, Transparency International¹¹⁰.

Coûts

La récupération ou la rentabilisation des coûts générés par un registre des bénéficiaires effectifs constitue l'argument souvent utilisé pour justifier la mise en place d'un accès payant. Cette méthode s'inscrit dans un vaste éventail de moyens permettant de récupérer les coûts, comme les frais de dépôt. Malgré l'absence d'une analyse complète des coûts des registres publics mondiaux des bénéficiaires effectifs, Deloitte a mené au sein des États membres de l'Union européenne une étude sur les coûts des registres des entreprises, comprenant des données relatives aux bénéficiaires effectifs. Selon les conclusions obtenues, « la comparaison des coûts et des avantages de la mise à disposition de ces ensembles de données montre clairement que les avantages pour la société et les réutilisateurs sont largement supérieurs aux frais dont doivent s'acquitter les détenteurs de données »¹¹¹.

Selon les estimations, la configuration d'une API représente en moyenne un coût ponctuel de 50 000 euros. En outre, les frais opérationnels annuels des registres généraux vont de 3,2 à 16 millions d'euros¹¹². Ces chiffres sont considérablement inférieurs à la valeur économique éventuelle de la réutilisation des données expliquée ci-dessus, en ne tenant pas compte des autres avantages extérieurs à ces considérations. Le coût constaté le plus élevé induit par la mise à disposition publique des données correspond à

une perte de revenu pour les pays qui ont déjà appliqué une facturation aux données. Ces territoires perçoivent d'importants revenus qui sont supérieurs aux frais opérationnels du registre dont doivent s'acquitter certains pays de l'Union européenne, mais inférieurs à la valeur économique éventuelle de la réutilisation des données¹¹³.

Si les exécutants souhaitent récupérer les coûts directement via un registre, ils peuvent le faire pour une grande partie, si ce n'est la totalité, en appliquant de modestes frais de dépôt au lieu de facturer l'utilisation des données, et ce, sans impacter de manière néfaste les activités commerciales. Par exemple, au Royaume-Uni, « Companies House », l'équivalent du registre du commerce et des sociétés en France, « se fonde sur la récupération des coûts en s'efforçant d'atteindre l'équilibre d'une année à l'autre » en appliquant des frais¹¹⁴. La plupart des coûts sont récupérés en rendant l'immatriculation payante pour les entreprises¹¹⁵. À l'inverse, l'utilisation des informations relatives aux bénéficiaires effectifs est gratuite, ce qui permet de générer la valeur économique considérable liée à la réutilisation des données, comme expliqué ci-dessus. Malgré les frais liés à l'immatriculation, la Banque mondiale considère le Royaume-Uni comme l'un des pays où il est le plus facile de mener des affaires¹¹⁶.

⁹ Sont compris les pays où cela n'a pas encore été mis en œuvre ou pour lesquels aucune information n'était disponible.



Parmi les défis auxquels sont confrontés les exécutants figure le fait que les bénéfices économiques profitent souvent à des départements différents de ceux qui supportent les coûts. L'organisation budgétaire gouvernementale ne parvient pas à concilier cette situation. En conséquence, les agences qui doivent s'acquitter de tels coûts les reportent, en règle générale, sur les services fournis. Les exécutants doivent donc s'efforcer de rapprocher les coûts des produits de données avec les recettes générées grâce à des processus budgétaires internes et des accords interdépartementaux clairs sur le long terme. Ces arrangements doivent dépasser la budgétisation annuelle afin d'éviter de les reconduire chaque année.

Instauration d'un cadre légal

Bien que le respect de la vie privée soit largement reconnu comme un droit humain, dans la plupart des pays il n'est pas absolu. Dans certains cas, elle peut être limitée ou restreinte, y compris quand cela est dans l'intérêt du public, par exemple en aidant à prévenir la criminalité, à la détecter et à mener des investigations. La législation sur la protection des données essaie d'assurer l'équilibre entre le droit à la vie privée et l'utilisation légitime des données. Dans certaines circonstances, les lois sur la protection des données peuvent définir qu'une utilisation spécifique des informations est une violation de la vie privée, mais pas de la législation en vigueur, car les éventuels gains pour l'intérêt public sont supérieurs aux possibles conséquences néfastes liées à la limitation de la protection de la vie privée. Aucun régime de protection des données n'interdit formellement la publication des informations personnelles (voir, notamment, les [Encadré 11](#) et [Encadré 12](#))¹¹⁷.

La question se pose alors : dans quelle mesure la publication des données relatives aux bénéficiaires effectifs sert-elle particulièrement l'intérêt général ? Quels sont les éventuels avantages supplémentaires liés à la mise à disposition publique des informations ? Sont-ils proportionnels à l'impact possible sur la protection de la vie privée ? La première section de cette note d'orientation résume ces avantages éventuels. Même si la transparence de la propriété effective n'est pas encore une réalité dans suffisamment de juridictions pour produire une solide base de données sur les impacts positifs à long terme (comme expliqué, il est difficile d'évaluer certains éléments, notamment la dissuasion), suffisamment d'arguments prouvent

qu'il est raisonnable et rationnel pour les décideurs politiques d'agir en partant du principe qu'un registre public servira l'intérêt général.

Les questions liées à la protection de la vie privée sont intimement liées au contexte. Par exemple, au sein de l'Union européenne, ces questions extrêmement divergentes proviennent de différents États membres^h. Au Royaume-Uni (lorsqu'il faisait toujours partie de l'Union européenne), un registre a été mis en œuvre sans aucune opposition significative, contrairement à la création d'un registre d'identité national fermé et de cartes d'identité pour l'ensemble des citoyens, à l'instar des mesures couramment mises en place dans la plupart des pays européens. Cette initiative a suscité une opposition telle que le projet a été abandonné¹¹⁸.

Il est important que chaque pays détermine si la publication est raisonnable, proportionnée et justifiée conformément à ses mesures nationales de protection des données et de la vie privée, mais aussi garantisse que la législation relative à la transparence de la propriété effective tienne compte de ces considérations. Dans cette optique, les exécutants doivent **définir un objectif clair** pour la publication.

Définition d'un objectif clair pour la publication

Afin de garantir que les données relatives aux bénéficiaires effectifs sont rendues publiques d'une manière conforme à la législation de protection des données et de la vie privée, les exécutants, lors de l'ébauche du projet de loi, doivent définir un objectif clair dans le cadre légal pour la collecte et le traitement des données. Dans ce but, les exécutants ont adopté deux grandes approches, à savoir définir un cadre légal selon un objectif spécifique limité (par exemple, la lutte contre la criminalité financière) ou selon un objectif plus vaste lié à la redevabilité et à l'intérêt du grand public.

^h Aux Pays-Bas notamment, une demande d'injonction (par la suite rejetée) cite des exemples d'enfants harcelés à l'école parce qu'ils viennent d'une famille riche (« Dagvaarding in Kort Geding », Privacy First, 5 janvier 2021, 27, https://www.privacyfirst.nl/images/stories/UJO/2021-01-05_KG_dagvaarding_UJO_register_PrivacyFirst_def.pdf). En Allemagne, une association d'entreprises familiales a exprimé ses craintes de chantage et d'enlèvement (Markus Henn, « Bundesregierung knickt vor Unternehmenslobby ein – Firmendaten bleiben geheim », 22 février 2017, Netzwerk Steuergerechtigkeit, <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/bundesregierung-knickt-for/>).



Encadré 10: le cadre légal de la transparence de la propriété effective au sein de l'Union européenne

Un exemple d'objectif limité est la cinquième directive de l'Union européenne contre le blanchiment d'argent. Elle établit « [que] les États membres devraient pouvoir prévoir un accès plus large aux informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires, si un tel accès constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans le but légitime de prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme »¹¹⁹.

En outre, cette cinquième directive anti-blanchiment prend note tout particulièrement de la valeur générée par la mise à disposition des registres dans l'intérêt du grand public : « L'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres entités juridiques et constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, à la fois en facilitant les enquêtes et par le biais de considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions connaît l'identité des bénéficiaires effectifs. Il facilite également la mise à disposition efficace et en temps utile d'informations pour les institutions financières et les autorités, notamment les autorités des pays tiers, impliquées dans la lutte contre ces infractions. L'accès à ces informations serait également utile aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux, sur les infractions sous-jacentes associées et sur le financement du terrorisme. »

Cour de justice de l'Union européenne contre la publication de données personnelles dans les registres des bénéficiaires effectifs, conformément au RGPD, ce qui a poussé les gouvernements à prouver que les éventuels avantages générés par la mise à disposition des registres dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent étaient proportionnels aux possibles conséquences négatives. Récemment, une demande d'injonction déposée aux Pays-Bas contre l'État explique que l'accès public est une méthode plus efficace en matière de lutte contre la fraude fiscale qu'en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, bien que ce point ne soit pas un objectif déclaré de la directive¹²¹. Même si la demande a été rejetée¹²², elle révèle un défi éventuel : conformément au RGPD, les données peuvent être utilisées uniquement aux fins définies, un principe fondamental de protection des données. Bien qu'il s'agisse d'un principe important en matière de protection des données, il est difficile de l'appliquer à la publication de données à caractère personnel si celles-ci font l'objet d'une licence d'utilisation, quelle qu'en soit la forme, car les fins auxquelles elles sont utilisées ne peuvent être contrôlées. De même, au cours des discussions concernant la mise à disposition gratuite des données relatives aux bénéficiaires effectifs en tant qu'informations structurées à des fins économiques, conformément à la directive de l'Union européenne sur les informations du secteur public (ISP), il a souvent été souligné que, même si les données étaient déjà rendues publiques dans le cadre de la cinquième directive anti-blanchiment, cette décision avait un objectif différent. Par conséquent, ce projet se confronterait toujours à une opposition politique importante.¹²³

La définition d'un objectif limité présente un avantage : il suscite plus facilement un vaste soutien politique en faveur de la transparence de la propriété effective. Dans le cas de l'Union européenne, il semble très peu probable que, sans cela, les États membres acceptent les registres publics des bénéficiaires effectifs. Cette approche présente également des inconvénients : elle limite l'utilisation ultérieure dans d'autres domaines politiques, mais aussi impose une discussion sur la proportionnalité et l'impact de l'objectif défini. Au moment de la rédaction de cette présente note, deux procès étaient intentés au Luxembourg¹²⁰ devant la



Encadré 11: évaluation juridique des Îles Caïman

Le 14 décembre 2020, le gouvernement britannique a publié un projet d'ordonnance exigeant des territoires d'outre-mer qu'ils mettent en œuvre des registres accessibles publiquement des bénéficiaires effectifs des entreprises.¹²⁴ Par la suite, les territoires ont dû envisager la méthode d'application de cette ordonnance, conformément aux droits constitutionnels de la protection de la vie privée. Dans le cadre d'une aide technique apportée aux territoires d'outre-mer, OO a commandé une évaluation juridique des Îles Caïman. L'article suivant tiré de la constitution a été évalué.

Vie privée et familiale

9.—(1) *Le gouvernement doit respecter la vie privée et familiale de chaque personne, sa résidence et sa correspondance.*

...

(3) *Aucune disposition d'aucune loi, ni aucune action menée dans le cadre de son application ne doivent être considérées comme une infraction à cette section dans la mesure où cela est raisonnablement justifiable au sein d'une société démocratique (a) dans l'intérêt de la défense, de la sécurité publique, de l'ordre public, de la moralité publique, de la santé publique, de la planification urbaine ou encore du développement ou de l'utilisation de toute autre propriété d'une manière permettant de promouvoir l'avantage pour le public ou bien (b) afin de protéger les droits et les libertés d'autres personnes;*

...

Bien que la constitution mentionne le respect de la vie privée, elle n'offre pas de garantie en la matière et comprend des dispositions permettant au gouvernement d'interférer dans la vie privée si une telle mesure est justifiée de manière raisonnable au sein d'une société démocratique. Aux termes de l'évaluation juridique, « il est vraisemblable que la publication des données sur les bénéficiaires effectifs réponde à des fins de maintien de l'ordre public ou de la sécurité publique, compte tenu des risques de violation de la loi du fait de l'utilisation abusive des structures de sociétés à des fins criminelles ».

En outre, l'analyse a tenu compte du fait que, même si la loi sur la protection des données votée en 2017 fournit un solide cadre réglementaire pour le traitement des informations personnelles, elle ne

concerne pas les données personnelles sensibles. Par conséquent, elle peut être publiée en toute légalité tant que le respect de la constitution et des principes de protection des données est garanti. Elle indique qu'il est très largement probable qu'un tribunal conclurait à « l'absence de violation du droit du respect de la vie privée, inscrit au paragraphe 9 » étant donné que « la publication des informations de l'article 4 a un objectif clair, à savoir éviter la mauvaise utilisation des sociétés dans un but illégal et que les informations publiées sont soumises à des protections strictes, aux termes de la loi de 2017. [...] La publication des informations relatives aux bénéficiaires effectifs interfère avec la protection de la vie privée, mais ne constitue pas une violation de la constitution car il est justifié pour le gouvernement de publier ces informations »¹²⁵.

Par opposition, certaines juridictions ont opté pour la définition d'un objectif vaste dans la loi : par exemple, le Royaume-Uni était membre de l'Union européenne lorsque le RGPD est entré en vigueur et la transposé dans sa législation. Toutefois, en vertu d'une de ses dérogations, la loi comprenait le « traitement et l'accès public aux documents officiels », en précisant que la « divulgation des [...] données personnelles est déjà incluse dans plusieurs lois britanniques, notamment la Freedom of Information Act (FOIA) de 2000 »¹²⁶. Sur cette base, la publication des données relatives aux bénéficiaires effectifs¹²⁷ est couverte par la Section 8 de la loi Data Protection Act sur la protection des données votée en 2018. Cette dernière couvre le « traitement des données personnelles qui est nécessaire pour la réalisation d'une tâche menée dans l'intérêt du grand public » et « une activité qui soutient ou promeut l'engagement démocratique »¹²⁸. Comparé au reste de l'Union européenne, le Royaume-Uni n'a pas été confronté à une opposition d'ampleur au sein de la population à la publication des données relatives aux bénéficiaires effectifs. La réussite du Royaume-Uni s'explique aussi par la culture du pays de publication des données personnelles à des fins spécifiques. Étant donné que l'objectif a été largement défini comme d'intérêt public, les propositions d'utilisation des données relatives aux bénéficiaires effectifs à une fin différente dans un nouveau domaine politique, comme les approvisionnements, ont rencontré peu de résistance. Une approche similaire a été adoptée au Nigeria, autre pays régi par la Common Law dont la législation sur la transparence de la propriété effective s'est grandement inspirée de l'exemple du Royaume-Uni.



Les juridictions peuvent envisager de définir un objectif général fondé sur la redevabilité. Les personnes qui constituent des sociétés jouissent de certains avantages sociaux qui sont accordés par le gouvernement et la société, comme la responsabilité limitée. Il pourrait être avancé que ces sociétés rendent des comptes au grand public et que leurs activités commerciales soient moins privées. Il pourrait être soutenu que, de la même manière que les gouvernements dévoilent les bénéficiaires effectifs des entreprises recevant des fonds publics, il pourrait en aller de même pour beaucoup, voire l'ensemble, des entreprises bénéficiant de politiques fiscales leur accordant toute sorte d'avantages fiscaux.

Les données relatives aux bénéficiaires effectifs peuvent répondre à différentes fins politiques. Les juridictions souhaitant tirer pleinement parti du plein potentiel de ces informations doivent aborder cette question de manière globale en définissant un cadre légal accompagné d'un objectif général.

Encadré 12: analyse juridique du Canada¹²⁹

En octobre 2019, une coalition d'ONG canadiennes a commandé une analyse de la protection de la vie privée dans le cadre de l'éventuelle publication des informations relatives aux bénéficiaires effectifs au sein du système juridique du Canada. Elle s'est notamment penchée sur la section 8 de la Charte canadienne des droits et libertés selon laquelle : « Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives ». Cette section protège des intrusions injustifiées de l'État les personnes ayant des attentes raisonnables en matière de protection de la vie privée.¹³⁰

Comme l'a conclu ce rapport, suite à l'analyse de la section 8, « le type d'informations recherchées par les gouvernements pour créer un registre des bénéficiaires effectifs serait peu susceptible d'être accompagné d'une attente élevée en matière de protection de la vie privée. En règle générale, ces données seraient restreintes aux informations d'identification des bénéficiaires effectifs des sociétés afin de réduire l'utilisation abusive de telles entités réglementées et de renforcer la transparence ». Il est noté que, « étant donné le contexte réglementaire et la nature des informations à rassembler, la collecte par l'État de la propriété effective serait peu susceptible

de constituer une fouille, une perquisition ou une saisie illégale, conformément à la section 8 de la Charte »¹³¹.

Autre conclusion du rapport, si la collecte des informations relatives aux bénéficiaires effectifs enfreint la section 8 et est considérée comme une intrusion de l'État dans la vie privée, « les tribunaux seraient susceptibles de considérer cette action comme une intrusion justifiable dans le droit à la vie privée des individus lorsqu'elle est mise en balance avec les objectifs étatiques et sociaux essentiels consistant à rendre les sociétés plus transparentes et moins sujettes aux abus »¹³².

Limitation des éventuelles conséquences négatives d'un accès public

Les éventuels avantages de la publication des données relatives aux bénéficiaires effectifs doivent être appréhendés à la lumière des possibles effets néfastes des atteintes à la protection de la vie privée. Les résultats obtenus varieront en fonction de la juridiction. Chaque exécutant devra donc évaluer les éventuelles conséquences en consultant les parties prenantes¹³³. Il devra aussi s'assurer de la validité des inquiétudes formulées. Par exemple, en Allemagne, des parties prenantes ont évoqué les problèmes d'usurpation d'identité et d'enlèvement. Comme des recherches l'ont prouvé, même si les directeurs et directrices d'entreprise courent un risque disproportionné d'être victimes d'une usurpation d'identité, la situation devient bien plus grave lorsque leurs informations personnelles ont déjà été publiées en ligne, notamment sur les réseaux sociaux¹³⁴. Concernant le risque d'enlèvement, les recherches n'ont trouvé aucun exemple documenté de dommages provenant de la publication des données relatives aux bénéficiaires effectifs dans des registres ouverts. Or, jusqu'à présent, les registres ont été principalement mis en œuvre dans les pays du Nord. Si les réformes de la propriété effective sont étudiées dans d'autres contextes, il est probable qu'elles se confrontent à un ensemble spécifique de dommages éventuels. Par exemple, l'expérience d'OO qui a soutenu la mise en œuvre au Mexique a révélé des inquiétudes particulières concernant les risques pour la sécurité personnelle (comme les enlèvements) dans le cadre du contexte mexicain en matière juridique et de sécurité. Les débats menés dans ce pays ont mis au jour des inquiétudes similaires autour de la divulgation des actifs des représentants du gouvernement. Dans d'autres pays où OO a soutenu la mise en œuvre de registres sur les bénéficiaires effectifs, à l'instar de l'Indonésie, les lois sur la



protection des données sont toujours en cours de rédaction, ce qui a généré de l'incertitude. Indépendamment des inquiétudes exprimées, les exécutants peuvent prendre différentes mesures pour garantir la limitation des dommages éventuels.

Minimisation des données

Les exécutants doivent se conformer au principe de minimisation des données en collectant uniquement les données adéquates (suffisantes aux fins politiques déclarées), pertinentes (ayant un lien rationnel avec ces fins) et limitées aux informations nécessaires (n'excédant pas ces fins). Les régimes de divulgation ne doivent pas collecter de données inutiles, et surtout pas de données sensibles (par exemple l'apparence physique ou l'origine), qui doivent souvent respecter un seuil légal plus élevé pour être traitées.

Accès limité

Dans la plupart des pays, un sous-ensemble plus restreint de données est mis à la disposition du grand public contrairement aux autorités, ce qui peut être qualifié d'accès limité. Par exemple, il est difficile de justifier la nécessité pour le grand public de connaître le numéro d'identification fiscale d'une personne, tandis que les autorités ont besoin de cette information. Seuls les détails minimaux, mais suffisants, requis à des fins de supervision publique doivent être publiés¹³⁵. Concrètement, les données suffisantes doivent être publiées pour permettre l'identification de deux bénéficiaires effectifs provenant d'entreprises différentes lorsqu'il s'agit de la même personne, mais aussi la différenciation de deux bénéficiaires effectifs lorsqu'il s'agit de deux personnes distinctes qui, par exemple, ont le même nom. Par conséquent, des champs de données supplémentaires (mois et année de naissance, nationalité et pays de résidence, par exemple) sont, en règle générale, rendus publics. Les [Table 2.1](#) et [Table 2.2](#) ci-dessous comparent les champs de données mis à la disposition du grand public et des autorités dans deux pays européens.



Table 2. Comparaison de pays

Table 2.1. Le Royaume-Uni¹³⁷

Informations à la disposition du public	Informations à la disposition des autorités
Mois et année de naissance	Date de naissance complète
Adresse de service et pays de résidence	Adresse de service et adresse postale complète
Nationalité	Nationalité
Date de début de la propriété effective	Date de début de la propriété effective
Si des mesures ont été prises pour protéger les informations d'une personne contre toute divulgation publique	Si des mesures ont été prises pour protéger les informations d'une personne contre toute divulgation publique
Nature et étendue de l'intérêt (fourchettes)	Nature et étendue de l'intérêt (fourchettes)

Table 2.2. Les Pays-Bas¹³⁸

Informations à la disposition du public	Informations à la disposition des autorités
Mois et année de naissance	Date complète, lieu et pays de naissance
Pays de résidence	Adresse postale complète
Nationalité	Nationalité
Date de début de la propriété effective	Date de début de la propriété effective
Si des mesures ont été prises pour protéger les informations d'une personne contre toute divulgation publique	Si des mesures ont été prises pour protéger les informations d'une personne contre toute divulgation publique
Nature et étendue de l'intérêt (fourchettes)	Nature et étendue de l'intérêt (fourchettes)
	Numéro de service citoyen ou numéro d'identification fiscale étranger
	Exemplaires d'un ou de plusieurs documents confirmant l'identité du bénéficiaire effectif en dernière analyse
	Exemplaires d'un ou de plusieurs documents indiquant la nature et l'étendue de l'intérêt concerné (c'est-à-dire la raison pour laquelle la personne est classée en tant que bénéficiaire effectif en dernière analyse)



Régime de protection

Les exécutants peuvent adopter une autre approche pour limiter les éventuels effets néfastes engendrés par la publication des données, à savoir formuler des exceptions à la publication lorsqu'une personne court des risques disproportionnés. Il s'agit d'une caractéristique courante de la plupart des régimes de transparence de la propriété effective. De telles exceptions doivent permettre de limiter les risques découlant de la publication des données après que le bénéficiaire effectif d'une entité juridique particulière a été déterminé. Par exemple, une personne peut appartenir à une communauté religieuse spécifique et être le bénéficiaire effectif d'une entreprise dont les activités sont en contradiction avec les principes de cette religion. Le régime de protection doit également inclure les risques liés à la publication de toute donnée personnelle. Par exemple, il est tout à fait légitime de ne pas publier le nom et l'adresse postale d'une personne victime de harcèlement. Un régime de protection doit être accompagné d'un système d'application en vertu duquel une partie voire la totalité des champs de données est protégée avant la publication lorsque cela est étayé par des données factuelles. Ces champs doivent être passés en revue conformément à un ensemble de conditions strictement définies afin d'éviter de créer d'importantes failles dans un régime de divulgation.

Encadré 13: le régime de protection des personnes ayant un contrôle substantiel du Royaume-Uni

Le régime de protection du Royaume-Uni couvre les adresses résidentielles ou toutes les informations d'une personne qui est en mesure de prouver qu'elle court un « grave risque de violence ou d'intimidation ». Les demandes sont évaluées au cas par cas.

Entre les mois d'avril 2016 et de janvier 2019, 447 demandes ont été déposées pour protéger l'ensemble des informations. Seulement 16 % d'entre elles ont connu une issue favorable (et 40 % attendent la décision finale). En outre, 456 demandes de protection des adresses ont été formulées : 88 % ont été approuvées, preuve d'un niveau plus élevé assurant une protection complète. Les autorités peuvent émettre des demandes d'accès aux informations protégées. Toutefois, au cours de cette période, aucune ne l'a fait.¹³⁶



Conclusion

Le nombre croissant de juridictions mettant en œuvre des registres publics des bénéficiaires effectifs et ouvrant au public les registres des bénéficiaires effectifs existants a engendré un important débat sur la valeur ajoutée correspondant à la publication de ces données, mais aussi sur le caractère proportionnel de telles mesures par rapport aux inquiétudes relatives à la sécurité personnelle et à la protection de la vie privée.

Cette note d'orientation démontre que rendre publics les registres des bénéficiaires effectifs donne un accès à plusieurs catégories d'utilisateurs générant de nombreux avantages dans divers domaines politiques. Au sein de certains de ces secteurs (comme la lutte contre la criminalité financière), et dans un système idéal, plusieurs de ces avantages pourraient être acquis même avec des registres fermés.

Or, comme le montrent des exemples récents, l'architecture globale de la lutte contre la criminalité financière est loin d'être un système parfait. En attendant d'en constituer un, les registres ouverts peuvent permettre d'atteindre rapidement ces avantages. En outre, c'est la seule solution pour atteindre des objectifs politiques supplémentaires, comme la redevabilité en matière de marchés publics.

Même si les données factuelles prouvant l'efficacité des registres publics par rapport aux registres fermés n'en sont qu'à leurs prémices à peine, il existe des raisons suffisantes pour affirmer que les registres publics sont utiles dans l'intérêt du grand public.

Les juridictions qui envisagent de rendre publiques les données relatives aux bénéficiaires effectifs doivent savoir que les éventuels avantages liés à cette publication dépendent de la manière dont les registres sont mis en place. Tout d'abord, les pays doivent rassembler les données dans un registre central librement accessible, sans aucune condition, comme des frais ou des licences restrictives. Comme le démontrent les données factuelles émergentes, les coûts peuvent être récupérés sans compromettre l'accessibilité des données, ni les activités

commerciales. En ce qui concerne l'encadrement légal de l'accès public, les exemples de mise en œuvre aux quatre coins du globe montrent qu'en règle générale la publication des bénéficiaires effectifs est tout à fait compatible avec des règles de protection des données et d'autres obligations pertinentes. Les exécutants doivent également définir dans la loi un objectif clair et général (par exemple, la redevabilité et l'intérêt public) et non pas restreint (par exemple une politique publique telle que la lutte contre le blanchiment d'argent). Ils doivent prévenir toute menace spécifique propre à leur juridiction à laquelle les bénéficiaires effectifs pourraient être confrontés après la divulgation. En outre, ils doivent, dans la mesure du possible, limiter les effets néfastes, notamment à l'aide de régimes de protection.

Au moment de la rédaction de cette note d'orientation, plusieurs procès contre les registres publics étaient en cours d'instruction. Il est important que la justification et la proportionnalité de la transparence de la propriété effective soient testées dans un environnement dont les données ne cessent de croître. Sans aucun doute, les résultats obtenus auront une influence sur le débat. Toutefois, la transparence de la propriété effective n'est pas encore mise en œuvre partout. Par conséquent, aucune conclusion ne peut être tirée quant aux éventuels effets néfastes susceptibles d'émerger dans tous les contextes. Ni les exécutants, ni les défenseurs de la transparence ne peuvent être aveuglément optimistes au sujet de la publication : il est essentiel qu'ils prennent au sérieux les inquiétudes formulées. En tenant compte de ces craintes et du vaste éventail d'avantages potentiels, les exécutants pourront concevoir un régime efficace et sécurisé de transparence de la propriété effective adaptée à leur contexte.



Références

- 1 « National Voters' Service Portal », Election Commission of India, non daté, <https://electoralsearch.in>.
- 2 « Historical DOB Permit Issuance », NYC Open Data, 8 février 2020, <https://data.cityofnewyork.us/Housing-Development/Historical-DOB-Permit-Issuance/bty7-2jhb>.
- 3 « Privacy or public interest? Making the case for public information on company ownership », The B Team, The Engine Room et Open Ownership, mars 2019, 4, <https://www.openownership.org/uploads/privacy-report-summary.pdf>.
- 4 « Worldwide commitments and action », Open Ownership, non daté, <https://www.openownership.org/map/>.
- 5 « Concealment of Beneficial Ownership », Egmont Group et GAFI, Paris, juillet 2018, 32, https://egmontgroup.org/sites/default/files/filedepot/Concealment_of_BO/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf.
- 6 Maira Martini, « Who is behind the wheel? Fixing the global standards on company ownership », Transparency International, 2019, 20, https://images.transparencycdn.org/images/2019_Who_is_behind_the_wheel_EN.pdf.
- 7 « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Canada », Fourth Round Mutual Evaluation Report, GAFI, Paris, septembre 2016, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Canada-2016.pdf>.
- 8 « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Ghana », Second Round Mutual Evaluation Report, GIABA, Dakar, 2018, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GIABA-Ghana-MER-2018.pdf>.
- 9 « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Hong Kong, China », Fourth Round Mutual Evaluation Report, GAFI, Paris, 2019, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Hong-Kong-2019.pdf>.
- 10 « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Australia », Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris et APG, Sydney, avril 2015, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Australia-2015.pdf>.
- 11 « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Latvia », Fifth Round Mutual Evaluation Report, MONEYVAL, Strasbourg, juillet 2018, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Latvia-2018.pdf>.
- 12 « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Australia », Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris et APG, Sydney, avril 2015, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Australia-2015.pdf>.
- 13 « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Hong Kong, China », Fourth Round Mutual Evaluation Report, GAFI, Paris, 2019, www.fatfgafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-hong-kong-china2019.html.
- 14 Entretien avec Open Ownership, représentant de l'ordre, 21 mai 2020.
- 15 Réponse à la consultation sur les principes d'Open Ownership via <https://www.openownership.org/events/the-open-ownership-principles-consultation>, 2 mars 2021.
- 16 « Open data: Matt Hancock speech », GOV.UK, 10 décembre 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/open-data-matt-hancock-speech>.
- 17 Voir notamment Gareth Davies, « Challenges in using data across government », National Audit Office, 21 juin 2019, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/Challenges-in-using-data-across-government.pdf>.
- 18 « Green Paper: Transforming public procurement », GOV.UK, 15 décembre 2020, <https://www.gov.uk/government/consultations/green-paper-transforming-public-procurement>.
- 19 « Summary of GDPR derogations in the Data Protection Bill », Department for Digital, Culture, Media and Sport, 7 août 2017, https://iapp.org/media/pdf/resource_center/UK-GDPR-derogations.pdf; « Data Protection Act 2018 », Legislation.gov.uk, Section 8, 2018, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/section/8/enacted>.
- 20 « Beneficial ownership progress in Armenia », Freedom of Information Centre of Armenia, 6 avril 2021, <http://www.foi.am/en/news/item/2011/>.
- 21 Commentaires formulés lors de l'événement « Anti-Corruption and Responsible Tax APPG » sur la réforme de Companies House, en ligne, 25 février 2021.
- 22 Arun Advani, Emma Chamberlain, et Andy Summers, « A wealth tax for the UK », Wealth Tax Commission, 2020, <https://www.wealthandpolicy.com/wp/WealthTaxFinalReport.pdf>.
- 23 Rob Haden, « EY's Global Fraud Survey », LinkedIn, 21 avril 2016, <https://www.linkedin.com/pulse/eys-global-fraud-survey-2016-rob-haden?articleId=6128943671413923841>.
- 24 « Building a Smarter Supply Chain: The power of AI and Blockchain to drive greater supply chain visibility and mitigate disruptions », IBM, octobre 2019, <https://www.ibm.com/downloads/cas/EYZ5BG4R>.
- 25 Paul May, « Inception Report: Use of beneficial ownership data by private sector », Open Ownership, juin 2020 (non publié).
- 26 David M. Luna, « Anonymous Companies Help Finance Illicit Commerce and Harm American Businesses and Citizens », FACT Coalition, mai 2019, <https://thefactcoalition.org/anonymous-companies-help-finance-illicit-commerce-and-harm-american-businesses-and-citizens>.
- 27 « The use of beneficial ownership data by private entities », Cognitiks et Open Ownership, 2021 (à venir).
- 28 Petrus van Duyne, Jackie Harvey et Liliya Gelemerova, The Critical Handbook of Money Laundering (London, Palgrave Macmillan, 2018), 254.
- 29 « Ending anonymous companies: Tackling corruption and promoting stability through beneficial ownership transparency », The B Team, janvier 2015, 8-9, <https://bteam.org/assets/reports/B-Team-Business-Case-Ending-Anonymous-Companies-Report.pdf>.
- 30 « Review of the implementation of the PSC Register », Department for Business, Energy and Industrial Strategy, mars 2019, 30, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf.
- 31 Ibid, 31.
- 32 Tymon Kiepe et Eva Okunbor, « Beneficial ownership data in procurement », Open Ownership, mars 2021, 16, <https://www.openownership.org/uploads/OO%20BO%20Data%20in%20Procurement.pdf>.
- 33 « The use of beneficial ownership data by private entities », Cognitiks et Open Ownership, 2021 (à venir).
- 34 Chris Robinson, citation tirée de l'événement en ligne « EITI Debates: Why the pushback? Barriers to public disclosure of beneficial ownership in Latin America and the Caribbean », 11 mars 2021, <https://eiti.org/event/eiti-debates-why-pushback-barriers-to-public-disclosure-of-beneficial-ownership-in-latin>.
- 35 « The ESG Due Diligence and Transparency Report on Extractive Commodity Trading », RMF, 2021, https://www.responsibleminingfoundation.org/app/uploads/EN_RMF_DDAT_TRADING_2021_WEB.pdf; « The use of beneficial ownership data by private entities », Cognitiks et Open Ownership, 2021 (à venir).



- 36 « Companies at Davos Urged to Meet ESG Expectations after the Pandemic », LexisNexis, 21 janvier 2021, <https://internationalsales.lexisnexis.com/sg/news-and-events/companies-at-davos-urged-to-meet-esg-expectations-after-the-pandemic>.
- 37 « Embracing the New Age of Materiality: Harnessing the Pace of Change in ESG », mars 2020, World Economic Forum, 5, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Embracing_the_New_Age_of_Materiality_2020.pdf.
- 38 Ibid, 9.
- 39 Voir notamment Che Sidanius, « Why firms want more company ownership data », LinkedIn, 13 mai 2020, <https://www.linkedin.com/pulse/why-firms-want-more-company-ownership-data-che-sidanius>.
- 40 « The use of beneficial ownership data by private entities », Cognitiks et Open Ownership, 2021 (à venir).
- 41 Dominic Kavakeb, « Patchy progress in setting up beneficial ownership registers in the EU », Global Witness, 20 mars 2020, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/5amld-patchy-progress/>.
- 42 « Information about all Ukrainian businesses », YouControl, non daté, <https://youcontrol.com.ua/sources/>.
- 43 « Don't Even Try: the Court Refused to Remove Data from YouControl at the Request of the Ukrainian Data-Center », YouControl, 6 décembre 2019, <https://youcontrol.com.ua/en/news/i-ne-namahaytes-sud-vidmovyv-u-vydalenni-danykh-z-youcontrol-na-vymohu-ukrayinskoho-data-tsentru/>.
- 44 « Case Studies », YouControl, non daté, <https://youcontrol.com.ua/en/cases/>.
- 45 « The use of beneficial ownership data by private entities », Cognitiks et Open Ownership, 2021 (à venir).
- 46 L'étude n'est pas publiée, mais est citée dans Deloitte, « Impact Assessment study on the list of High Value Datasets to be made available by the Member States under the Open Data Directive », Commission européenne, 7 janvier 2021, 136.
- 47 Ibid, 138.
- 48 « Valuing the User Benefits of Companies House Data », Companies House and the Department for Business, Energy and Industrial Strategy, septembre 2019, 4, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833764/valuing-benefits-companies-house-data-policy-summary.pdf.
- 49 Ibid, 16.
- 50 Ibid, 5.
- 51 Nkirote Koome, « OCCRP: Using investigative journalism and big data in the fight against corruption », Luminare, 18 février 2021, <https://luminaregroup.com/posts/blog/occrp-using-investigative-journalism-and-big-data-in-the-fight-against-corruption>.
- 52 « Czech prosecutors drop fraud probe into PM Andrej Babis », DW, 2 septembre 2019, <https://www.dw.com/en/czech-prosecutors-drop-fraud-probe-into-pm-andrej-babis/a-50255477>.
- 53 « About Agrofert », Agrofert, <https://www.agrofert.cz/en/about-agrofert> ; Yveta Kasalická, « The new Czech media owners », Progetto Repubblica Ceca, 28 juillet 2014, <http://www.progetto.cz/i-nuovi-padroni-dei-media-cechi/?lang=en> ; Michal Černý, « Reporters on the Czech website: an overview of news servers », Lupa, 13 février 2008, <https://www.lupa.cz/clanky/zpravodajci-na-ceskem-webu-prehled/> ; « About the company », MAFRA, <https://www.mafra.cz/english.aspx>.
- 54 Daniel Morávek, « Babiš transferred Agrofert to trust funds, but the company will return to him », Podnikatel, 3 février 2017, <https://www.podnikatel.cz/clanky/babis-prevedl-agrofert-do-sverenskych-fondu-firma-se-mu-ale-vrati/> ; « Shareholder informed the management of the companies AGROFERT and SynBioI on the transfer of shares into Trusts », Agrofert, 3 février 2017, <https://www.agrofert.cz/en/events-and-news/shareholder-informed-the-management-of-the-companies-agrofert-and-synbiol-on-the>.
- 55 « About Agrofert », Agrofert, <https://www.agrofert.cz/en/about-agrofert>.
- 56 Ibid.
- 57 David Ondráčka, « Andrej Babiš is our controlling person (beneficial owner), says Agrofert », Transparency International, 22 juin 2018, <https://www.transparency.org/en/press/andrej-babish-is-our-controlling-person-czech-republic> ; « Register of public sector partners », ministère de la Justice de la République slovaque, 1er février 2017, <https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/HistorickyDetail/7859>.
- 58 « Rebuttal of misinformation from Transparency International », Agrofert, 19 juin 2018, <https://www.agrofert.cz/en/events-and-news/rebuttal-of-misinformation-from-transparency-international>.
- 59 David Ondráčka, « Andrej Babiš is our controlling person (beneficial owner), says Agrofert », Transparency International, 22 juin 2018, <https://www.transparency.org/en/press/andrej-babish-is-our-controlling-person-czech-republic>.
- 60 Daniel Morávek, « Babiš transferred Agrofert to trust funds, but the company will return to him », Podnikatel, 3 février 2017, <https://www.podnikatel.cz/clanky/babis-prevedl-agrofert-do-sverenskych-fondu-firma-se-mu-ale-vrati/>.
- 61 Plus particulièrement, l'article 57 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et l'article 61 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 : « Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2017 sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes », Parlement européen, 14 septembre 2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0358_EN.html.
- 62 Jakub Dürr, « Final Audit Report: Audit No. REGC414CZ0133 », Commission européenne, 2019, 19, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cz_functioning_report/cz_functioning_report_en.pdf.
- 63 Michael W. Hudson et al., « Global banks defy U.S. crackdowns by serving oligarchs, criminals and terrorists », ICIJ, 20 septembre 2020, <https://www.icij.org/investigations/fincen-files/global-banks-defy-u-s-crackdowns-by-serving-oligarchs-criminals-and-terrorists/>.
- 64 Voir notamment « Privacy – violating UBO register misses the mark », Privacy First, 15 juin 2020, <https://www.privacyfirst.nl/aandachtsvelden/wetgeving/item/1193-privacyschending-ubo-register-schiet-doel-voorbij.html>.
- 65 Voir Tymon Kiepe et Eva Okunbor, « Beneficial ownership data in procurement », Open Ownership, mars 2021, <https://www.openownership.org/uploads/OO%20BO%20Data%20in%20Procurement.pdf>.



- 66 Voir notamment Kim P.S., Halligan J., Cho N., Oh C. et Eikenberry A. (2005), « Towards Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government », *Public Administration Review* 65 (6) : 646-654. 649 ; Hazell R. et Worthy B. (2009) « Impact of Freedom of Information on Central Government », fin non publiée d'une attribution de contrat de l'Economic and Social Research Council, Constitution Unit, University College, London ; John Gaventa et Rosemary McGee, « The Impact of Transparency and Accountability Initiatives », *Development Policy Review*, 2 août 2013, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08aabcd915d622c00084b/60827_DPRGaventaMcGee_Preprint.pdf ; « Capturing the social relevance of government transparency and accountability using a behavioral lens » ; Stephan Grimmelikhuisen et Albert Meijer, « Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1) :137-157, https://www.researchgate.net/publication/270814803_Effects_of_Transparency_on_the_Perceived_Trustworthiness_of_a_Government_Organization_Evidence_from_an_Online_Experiment.
- 67 Tymon Kiepe et Eva Okunbor, « Beneficial ownership data in procurement », *Open Ownership*, mars 2021, <https://www.openownership.org/uploads/OO%20BO%20Data%20in%20Procurement.pdf>.
- 68 Voir notamment Cynthia O'Murchu et Robert Smith, « Gupta carved up business empire in attempt to secure UK Covid loans », *Financial Times*, 15 avril 2021, <https://www.ft.com/content/b2c846db-2537-47e3-a75d-5118c69ba54a>.
- 69 Associated Press, « 'Not Like Every Time.' Beirut Blast Victims Want the Truth », *Voices of America*, 6 février 2021, <https://www.voanews.com/middle-east/not-every-time-beirut-blast-victims-want-truth>.
- 70 « Beirut Explosion: What We Know So Far », *BBC*, 11 août 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53668493>.
- 71 Felipe Arizon « The Arrest News » 11, *Shiparrested.com*, octobre 2015, <https://shiparrested.com/wp-content/uploads/2016/02/The-Arrest-News-11th-issue.pdf>.
- 72 Ibid.
- 73 « Beirut Explosion: What We Know So Far », *BBC*, 11 août 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53668493>.
- 74 « George Haswani », *Counter Extremism Project*, non daté, <https://www.counterextremism.com/extremists/george-haswani>.
- 75 Graham Barrow et Ray Blake, « British Shells and the Beirut Blast », podcast *The Dark Money Files*, 17 janvier 2021, <https://podcasts.apple.com/us/podcast/british-shells-and-the-beirut-blast/id1448635132?i=1000505495826>.
- 76 Martin Kenney, « Martin Kenney: Open company UBO registers are not the panacea to financial crime », *The FCPA Blog*, 7 mai 2018, <https://fcpublog.com/2018/5/7/martin-kenney-open-company-ubo-registers-are-not-the-panacea/>.
- 77 Tymon Kiepe, « Verification of Beneficial Ownership Data », *Open Ownership*, 7, <https://www.openownership.org/uploads/OpenOwnership%20Verification%20Briefing.pdf>.
- 78 « Briefing: The case for beneficial ownership as open data », *Open Ownership*, 3, <https://www.openownership.org/uploads/briefing-on-beneficial-ownership-as-open-data.pdf>.
- 79 Tymon Kiepe, « Verification of Beneficial Ownership Data », *Open Ownership*, <https://www.openownership.org/uploads/OpenOwnership%20Verification%20Briefing.pdf>.
- 80 « The Companies We Keep: What the UK Open Data Register Actually Tells Us About Company Ownership », *Global Witness*, juillet 2018, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/companies-we-keep/#chapter-0/section-0>.
- 81 « Corporate transparency and register reform: Consultation on options to enhance the role of Companies House and increase the transparency of UK corporate entities », *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*, mai 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819994/Corporate_transparency_and_register_reform.pdf.
- 82 « Corporate Transparency and Register Reform: Government response to the consultation on options to enhance the role of Companies House and increase the transparency of UK corporate entities », *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*, 18 septembre 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/925059/corporate-transparency-register-reform-government-response.pdf.
- 83 Voir notamment J. Patrick Meagher, « Corporate measures to prevent and detect corruption in Asia and the Pacific: Frameworks and Practices in 31 Jurisdictions », *ADB et OCDE*, 11, <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/ADB-OECD-Corporate-Measures-to-Prevent-and-Detect-Corruption-ENG.pdf> ; Bianca Vaz Mondo, « Accountability as a Deterrent to Corruption: New Evidence from Brazilian Municipalities », *ECPR*, 2015, <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/23591>.
- 84 Gemma Cartin, « Offshore in the UK, Analysing the Use of Scottish Limited Partnerships in Corruption and Money Laundering », *Transparency International UK*, juin 2017, https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Offshore_In_The_UK_TIUK_June_2017.pdf.
- 85 Jaccy Gascoyne, « The Use of Scottish Limited Partnerships in Money laundering Schemes », *MLROs.com*, non daté, <https://mlros.com/the-use-of-scottish-limited-partnerships-in-money-laundering-schemes/> ; David Leask et Richard Smith, « Scots shell companies used to launder £4 billion out of Russia », *The Herald*, 27 mars 2017, <https://www.heraldsotland.com/news/15183346.scots-shell-companies-used-to-launder-4-billion-out-of-russia/>.
- 86 Ibid.
- 87 « Hard Data on Lessons Learned from the UK Beneficial Ownership Register », *Global Witness*, 30 mai 2019, https://www.globalwitness.org/documents/19733/GW.Fact_Sheet_on_UK_Register_Data_for_US.May302019_w0hQoid.pdf.
- 88 Ibid.
- 89 Nienke Palstra, « Three ways the UK's register of the real owners of companies is already proving its worth », *Global Witness*, 24 juillet 2018, <https://www.globalwitness.org/en/blog/three-ways-uks-register-real-owners-companies-already-proving-its-worth/>.
- 90 « Principles for Effective Beneficial Ownership Disclosure », *Open Ownership*, non daté, <https://www.openownership.org/principles/>.
- 91 « Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons », *GAFI*, Paris, octobre 2019, 22, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Best-Practices-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf>.
- 92 Maira Martini, « Who is behind the wheel? Fixing the global standards on company ownership », *Transparency International*, 2019, 3, https://images.transparencycdn.org/images/2019_Who_is_behind_the_wheel_EN.pdf.
- 93 « Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Federative Republic of Brazil », *GAFI et OCDE*, 25 juin 2010, 210-214, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>. Remarque : même si le registre national des entreprises ne contient pas de données relatives aux bénéficiaires effectifs appartenant à des personnes (celles-ci sont détenues par l'autorité fiscale), il comprend toutes les informations relatives aux entités juridiques.
- 94 « Review of the implementation of the PSC Register », *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*, mars 2019, 34, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf.



- 95 « Regulatory impact analysis: Disclosure of beneficial ownership of unlisted companies », HM Treasury et DTI, juillet 2002, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/9/ownership_long.pdf.
- 96 « Budget 2021 », Gouvernement du Canada, Partie 4, Chapitre 10.1, <https://www.budget.gc.ca/2021/report-rapport/p4-en.html#261>.
- 97 Voir « Tracking Beneficial Ownership and the Proceeds of Corruption: Evidence from Nigeria – Interim Project Report », Northumbria University et Global Integrity Anti-Corruption Evidence (ACE) Programme, non daté, <https://ace.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2020/11/FCDO-project-Interim-Report-Final.pdf>.
- 98 Au Ghana, les données relatives aux bénéficiaires effectifs sont actuellement accessibles et gratuites pour les autorités compétentes et les organisations de la société civile, mais accessibles pour le grand public moyennant des frais minimes. Jemima Oware, citation tirée de l'événement en ligne « Webinaire: Discussion de haut niveau sur la transparence de la propriété effective en Afrique », 19 mai 2021, <https://eiti.org/event/beneficial-ownership-transparency-in-africa>
- 99 Deloitte, 112.
- 100 Ibid, 114.
- 101 Ibid, 24.
- 102 Ibid, 116.
- 103 « The Open UBO Register (English edition): A study into the implementation in the Netherlands of Directive 2018/843 », ICTRECHT, 25 mai 2020, 44, <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2020/06/25052020-Het-Open-UBO-Register-ENG-NL.pdf>.
- 104 Graham Barrow et Ray Blake, « British Shells and the Beirut Blast », podcast The Dark Money Files, 17 janvier 2021, <https://podcasts.apple.com/us/podcast/british-shells-and-the-beirut-blast/id1448635132?i=1000505495826>.
- 105 Nienke Palstra, « 10 lessons from the UK's public register of the real owners of companies », Global Witness, 23 octobre 2017, <https://www.globalwitness.org/en-gb/blog/10-lessons-uks-public-register-real-owners-companies/>; « Annual Report and Accounts 2016/17 », Companies House, 18 juillet 2017, 7, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633763/CompaniesHouse_AnnualReport_2017_web_version.pdf.
- 106 Danny Lämmerhirt, « Avoiding data use silos: How governments can simplify the open licensing landscape », Open Knowledge International, décembre 2017, <https://research.okfn.org/avoiding-data-use-silos/>
- 107 Voir <https://opendefinition.org/licenses/>
- 108 « Principles », Open Ownership.
- 109 Deloitte, 112-118.
- 110 « How accessible are BO registers across the EU », Transparency International, mai 2021 (à venir).
- 111 Deloitte, 141.
- 112 Deloitte, 381.
- 113 Par exemple, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Italie. Voir Deloitte, 119-120
- 114 « Companies House business plan 2020 to 2021 », Companies House, 29 septembre 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/companies-house-business-plan-2020-to-2021/companies-house-business-plan-2020-to-2021#our-finances-and-resources>.
- 115 « Companies House fees », Companies House, 6 janvier 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/companies-house-fees/companies-house-fees>.
- 116 « Ease of doing business in United Kingdom », Banque mondiale, 2020, https://www.doingbusiness.org/fr/data/exploreconomies/united-kingdom#DB_sb.
- 117 Pour en savoir plus, voir Adriana Edmeades-Jones, Tom Parker et Tom Walker, « Data protection and privacy in beneficial ownership disclosure », The B Team, The Engine Room, and Open Ownership, mai 2019, <https://www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy-188205.pdf>.
- 118 Alan Travis, « ID cards scheme to be scrapped within 100 days », The Guardian, 27 mai 2010, <https://www.theguardian.com/politics/2010/may/27/theresa-may-scrapping-id-cards>; « Identity cards are to be scrapped », GOV.UK, 27 mai 2010, <https://www.gov.uk/government/news/identity-cards-are-to-be-scrapped>.
- 119 « Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 », Journal officiel de l'Union européenne, 19 juin 2018, 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>.
- 120 « Affaire C-601/20 », Cour de Justice de l'Union européenne, 13 novembre 2020, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=235961&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4974448>; « Affaire C-37/20 », Cour de Justice de l'Union européenne, 24 janvier 2020, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=B3B63A86DA4477C1773F9176D8CAD6E3?text=&docid=225905&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4970639>.
- 121 « Dagvaarding in Kort Geding », Privacy First, 4 janvier 2021, 6, https://www.privacyfirst.nl/images/stories/UBO/2021-01-05_KG_dagvaarding_UBO_register_PrivacyFirst_def.pdf.
- 122 « Uitspraken: ECLI:NL:RBDHA:2021:2457 », de Rechtspraak, 18 mars 2021, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:2457>.
- 123 Deloitte, 366.
- 124 « Overseas Territories: adopting publicly accessible registers of beneficial ownership », Foreign, Commonwealth and Development Office, 14 décembre 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943307/SAMLA_s51_Draft_Order_in_Council.pdf.
- 125 John McKendrick QC, « Case Study: The Cayman Islands, Privacy rights and Data Protection in the Context of Publication of Beneficial Ownership Information », février 2021 (non publié).
- 126 « Summary of GDPR derogations in the Data Protection Bill », Department for Digital, Culture, Media and Sport, 7 août 2017, https://iapp.org/media/pdf/resource_center/UK-GDPR-derogations.pdf.
- 127 « Personal information charter », Companies House, GOV.UK, non daté, <https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house/about/personal-information-charter>.
- 128 « Data Protection Act 2018 », Legislation.gov.uk, Section 8, 2018, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/section/8/enacted>.
- 129 Mora Johnson, « A Public Beneficial Ownership Registry and the Canadian Privacy Regime: A Legal Analysis », Publish What You Pay Canada, Canadiens pour une fiscalité équitable et Transparency International Canada, octobre 2019, <https://static1.squarespace.com/static/5c8938b492441bf93fdbc536/t/5eac6dd026b8946d37f7dde2/1588358609932/endsnowwashing-public-beneficial-ownership-registry.pdf>.
- 130 Ibid, 16.
- 131 Ibid, 19.
- 132 Ibid, 19.



- 133** Voir Thom Townsend, « Effective consultation processes for beneficial ownership transparency reform », Open Ownership, juin 2020, <https://www.openownership.org/uploads/open-ownership-effective-consultation-processes-for-bot.pdf>.
- 134** « Privacy or public interest? Making the case for public information on company ownership », The B Team, The Engine Room et Open Ownership, mars 2019, 4, <https://www.openownership.org/uploads/privacy-report-summary.pdf>.
- 135** Voir The OO Principle « Sufficient Detail » : « Sufficient Detail », Open Ownership, non daté, <https://www.openownership.org/principles/sufficient-detail/>.
- 136** « Review of the implementation of the PSC Register », Department for Business, Energy and Industrial Strategy, mars 2019, 43, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf.
- 137** Sjoerd Peters et Gonnie Smelting, « Ensuring the effectiveness of the UBO-register by making it publicly available with fewer access restrictions: Recommendations regarding the public accessibility of the UBO register », Information Law and Policy Lab, Amsterdam, 31 janvier 2020, 8, <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2020/02/ILP-Lab-Ensuring-the-effectiveness-of-the-UBO-register-by-making-it-publicly-available-with-fewer-access-restrictions.pdf>.
- 138** Ibid, 6.

Auteur

Tymon Kiepe

avec les contributions de

Louise Russell-Prywata
Thom Townsend

Éditeurs

Cara Marks
Victor Ponsford

Traduction

Albom Translation Services

Relecteurs

Lakshmi Kumar,
[Global Financial Integrity](#)
Maïra Martini,
[Transparency International](#)
Sasha Caldera,
[Publish What You Pay Canada](#)

Conception

Convincible Media

Publié par

openownership.org

 @openownership

c/o Global Impact, 1199 North Fairfax Street, Suite 300, Alexandria, VA 22314, États-Unis

**Open
Ownership**

