

# Publicité et RCS

## Registre des bénéficiaires effectifs : droits fondamentaux 1 - transparence 0

*Par un important arrêt du 22 novembre 2022, la CJUE restreint l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs (RBE) en invalidant la disposition autorisant sa consultation par tout membre du grand public. Cette invalidation fait entrer le dispositif français relatif au RBE dans une zone de turbulence.*

L'« effet papillon » ou comment un litige né au Luxembourg imposera une réforme prochaine du droit français. Le contexte se prête au vrai singulièrement à pareil « effet papillon » : une réglementation sur les « bénéficiaires effectifs » érigeant la transparence en vertu cardinale au nom de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Dir. (UE) 2015/849, 20 mai 2015) ; une Cour de justice de l'Union européenne sensible à la protection des droits individuels (CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37/20) ; un arrêt irradiant dans l'ensemble de ladite Union et donc jusqu'au droit français. L'« effet papillon » se déploie ici en trois temps.

### Transparence et investigations

Tout a été dit et écrit sur cette réforme, technique et de son temps, qu'a été l'institution d'un Registre des bénéficiaires effectifs (RBE). On le sait, l'objectif réside dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Initiée à l'échelon européen, cette lutte a pris la forme de directives successives dont celle 2015/849 du 20 mai 2015. Celle-ci impose la tenue d'un registre des bénéficiaires effectifs et détermine les conditions d'accès aux informations centralisées. La directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018 a amendé la précédente sur certains points tout en en conservant la philosophie.

L'idée est simple au fond : créer « un environnement hostile aux criminels qui cherchent à mettre leurs actifs à l'abri en utilisant des structures opaques » (Dir. (UE) 2018/843, 30 mai 2018, cons. 4). Cela se traduit notamment par une levée du voile de la personnalité morale de la société, préalable à une identification de ses associés, présumés être ses principaux « bénéficiaires effectifs ». Soit. La transparence requise a pour corollaire un accès à l'information au profit d'un certain nombre d'autorités – ce qui ne se discute pas – ainsi qu'« à toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime » (Dir. (UE) 2015/849, 20 mai 2015, art. 30, § 5, c).

La directive du 30 mai 2018 a modifié ce dernier point en élargissant cet accès – portant certes sur certaines informations seulement (C. mon. fin., art. L. 561-46, al. 2) – « à tout membre du grand public ».

Le considérant 30 de la directive justifie cet élargissement de l'accès au RBE par la volonté de faciliter le contrôle des informations « par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile ». Autrement écrit, il s'agit de laisser les journalistes enquêter librement. Il faudra ainsi s'y faire : notre temps est celui de la transparence qu'incarnent les « lanceurs d'alerte » et qu'illustrent les investigations que mènent certains médias définitivement érigés en « quatrième pouvoir ».

### Investigations... et droits fondamentaux

« L'enfer est pavé de bonnes intentions ». Nonobstant différents garde-fous, il est apparu rapidement que la transparence gênerait peut-être les « criminels », mais dévoilerait sûrement le patrimoine des honnêtes gens à la vue de tous... et donc desdits criminels.

Pour conjurer tout risque, la directive du 30 mai 2018 accorde la possibilité aux États de ne pas divulguer d'informations sur les bénéficiaires effectifs « dans des circonstances exceptionnelles, lorsque ces informations exposeront le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion de fonds, de harcèlement, de violence ou d'intimidation » (Dir. (UE) 2018/843, 30 mai 2018, cons. 36).

Un citoyen luxembourgeois a demandé précisément à bénéficier de cette exception. A l'en croire, ce dernier vivait dangereusement : comme dirigeant et bénéficiaire effectif de diverses sociétés, il se déplaçait souvent en dehors du paisible grand-duché, dans « des pays aux régimes politiques instables et exposés à une importante criminalité de droit commun, de nature à engendrer dans son chef un risque important d'enlèvement, de séquestration, de violences et même de mort ».

L'autorité luxembourgeoise en charge du RBE (le Luxembourg Business Registers) est restée cependant de marbre devant l'argument. Son refus est à l'origine d'un premier litige donnant l'occasion à la juridiction saisie d'interroger la CJUE sur l'interprétation à donner aux notions de « circonstances exceptionnelles », de « risque » et de risque « disproportionné », au sens de l'article 30, § 9 de la directive 2015/849 modifiée.

Parallèlement, une société, toujours luxembourgeoise, a soutenu devant le juge que le fait d'accorder un accès public à l'identité et aux données personnelles de son bénéficiaire effectif violerait le droit à la protection de la vie privée et familiale ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel, consacrés respectivement aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le tribunal en charge du litige pose cette fois clairement la question – préjudicielle – de la validité de l'article 1er, 15, c de la directive 2018/843, modifiant l'article 30, § 5, premier alinéa de la directive 2015/849 en ce qu'il impose aux États membres de rendre les informations sur les bénéficiaires effectifs accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public sans justification d'un intérêt légitime.

Et la réponse de la CJUE, par son arrêt du 22 novembre 2022, est non : l'article litigieux n'est pas valide.

Il n'est pas permis ici de rendre compte de l'ensemble du raisonnement, dense et didactique, de la CJUE pour aboutir à cette conclusion ; certaines observations seulement seront faites.

La Cour relève tout d'abord l'évidence : l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs constitue une ingérence dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte (CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37/20, cons. 40). La Cour qualifie cette ingérence de grave après une analyse minutieuse des données accessibles et de leur utilisation possible (CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37/20, cons. 41 à 44).

Ce point acquis, la Cour en limite immédiatement la portée en soulignant le caractère relatif des droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte et l'objectif d'intérêt général que poursuit la réglementation relative au RBE.

Inutile de revenir sur ce point, sauf à préciser que la pierre d'achoppement réside exclusivement dans la mise à disposition du grand public des données collectées. Sur ce point, la Cour fait preuve d'une rare fermeté : après une analyse très fine des effets attendus d'une telle mise à disposition, elle conclut qu'« il ne saurait être considéré que l'ingérence dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte résultant de l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs est limitée au strict nécessaire » (CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37/20, cons. 76). La messe est dite : quelques réflexions enfoncent d'autres clous dans le cercueil de l'article 1er, 15, c de la directive 2018/843 ; l'accès libre au grand public des données recueillies au sein du RBE a vécu.

## **Abrogation : dimensions technique... symbolique**

### **● Effets de l'arrêt de la CJUE sur le plan technique**

Les effets d'une telle décision sont dévastateurs. Ils le sont en premier lieu sur le plan technique en ce qu'ils imposent à chaque autorité nationale en charge de la tenue du RBE d'en reparamétrer les conditions d'accès.

Saluons la célérité de l'autorité luxembourgeoise qui, quelques heures seulement après la décision de la CJUE, a suspendu l'accès en consultation du registre par internet. Quelques jours plus tard, d'autres pays ont suivi le mouvement (Pays Bas, Irlande, Malte, Chypre, Allemagne, Belgique et Autriche). Ces accès sont évidemment fermés temporairement, le temps de réintroduire les paramètres antérieurs de l'article 30, § 5, premier alinéa de la directive 2015/849.

Et la France ? La directive du 30 mai 2018 avait été transposée par l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 que complétait un décret n° 2020-118 du même jour. L'accès au grand public – gratuit par ailleurs – était – et reste – donc la règle, l'article L. 561-46 du code monétaire et financier n'ayant pas été modifié à ce jour. Ainsi l'accès public est toujours possible au greffe du tribunal de commerce, en charge de la tenue du RBE et notamment par Infogreffe. Une difficulté technique avait conduit l'INPI à suspendre temporairement l'accès qu'il met également à disposition du public, mais ce dernier a été rétabli depuis le 19 janvier 2023. Cette position est confirmée par un communiqué de presse du ministre de l'économie.

**Remarque :** le CNGTC indique être en lien avec les autres teneurs de registres au niveau européen et avoir pris l'attache du ministère de la justice pour disposer d'orientations afin d'intégrer les implications de cet arrêt aux modalités de diffusion des informations du RBE par les greffiers des tribunaux de commerce et notamment *via* Infogreffe.

### **● Effets symboliques de l'arrêt de la CJUE**

Les effets de la décision de la CJUE sont également symboliques. La « société civile » – expression dont on ne maîtrise ni le sens, ni la portée – s'est naturellement émue de ce qui s'apparente selon elle à un recul de la transparence financière et donc, par un raccourci rapide, à une entrave faite à des investigations légitimes par nature. Tel quotidien du soir a affirmé ainsi que « en toute discrétion, la France vient de faire un grand bond en arrière en matière de transparence financière » (Le Monde, art. préc.). Émotion surjouée : le journaliste – car c'est lui le principal intéressé – aura simplement à démontrer un « intérêt légitime » à solliciter les informations centralisées au RBE : pas de « grand bond en arrière », mais un retour au statu quo ante étant ici précisé que la CJUE affirme qu'« il convient de relever que tant la presse que les organisations de la société civile présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) ont un intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs » (CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37/20, cons. 74).

Des frictions relatives à l'appréciation de « l'intérêt légitime » sont certes prévisibles qu'il serait aisé de limiter : au Luxembourg par exemple, l'accès des journalistes au RBE sera géré par le Conseil de presse luxembourgeois dans le cadre d'une convention conclue avec l'autorité en charge du RBE. Au pire des cas, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne viendra cette fois au secours du journaliste auquel l'accès aurait illégitimement été refusé : celui-ci pourra invoquer son article 11 « liberté d'expression et d'information », particulièrement le § 2 posant que « la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés ». L'« effet papillon » muterait alors en une « tempête dans un verre d'eau ».

En conclusion, dans la dialectique opposant intérêt général et droits fondamentaux individuels, tout est affaire de placement du curseur si bien que chacun appréciera selon sa sensibilité la portée de l'évolution décrite ci-dessus. Une observation que la Cour fait en passant mérite attention : « il convient de considérer que, si, compte tenu de son importance, cet objectif est (...) susceptible de justifier des ingérences, même graves, dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, il n'en reste pas moins que (...) la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme incombe prioritairement aux autorités publiques ainsi qu'aux entités, telles que les établissements de crédit ou les établissements financiers, qui, en raison de leurs activités, se voient imposer des obligations spécifiques en la matière ». On n'aurait su mieux écrire.

➤ *CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37120*

Thierry Favario,  
Maître de conférences Université Jean Moulin Lyon 3

**Éditions Législatives – [www.elnet.fr](http://www.elnet.fr)**

**Article extrait du Bulletin d'actualité des greffiers des tribunaux de commerce n° 170, janvier 2023 :  
[www.cngtc.fr](http://www.cngtc.fr)**