

N° 7217¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

instituant un registre des bénéficiaires effectifs et portant
1. transposition des dispositions de la directive (UE) 2015/849
du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative
à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du
blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme,
modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen
et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parle-
ment européen et du Conseil et la directive 2006/70/ CE de la
Commission ayant trait au registre des bénéficiaires effectifs
des sociétés et autres entités juridiques et aux obligations de
celles-ci en rapport avec leurs bénéficiaires effectifs ; 2. modi-
fication de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le
registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité
et les comptes annuels des entreprises

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis des juridictions administratives</i>	
1) Avis de la Cour administrative	2
– Dépêche du Président de la Cour administrative au Ministre de la Justice (2.1.2018).....	2
2) Avis du Tribunal administratif.....	2
– Dépêche du Président du Tribunal administratif au Ministre de la Justice (2.1.2018).....	2

*

AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COUR ADMINISTRATIVE AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(2.1.2018)

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe l'avis de Monsieur le Président du tribunal administratif de ce jour relatif au projet de loi sous rubrique. La Cour, de son côté, n'a pas d'ajout à apporter sauf à constater que seul un recours en annulation est prévu en la matière, tandis qu'en termes d'appel prévu, le droit commun est appelé à s'appliquer. L'efficacité de pareil système de voies de recours, en termes d'effectivité surtout, peut être légitimement questionné, tel que le Président du tribunal l'a fait à bon escient.

Les interférences esquissées par le Président du tribunal sont indéniables et une mise en cohérence plus poussée dès le stade du droit de l'Union européenne eût été souhaitable.

Eu égard aux contraintes se dégageant de la combinaison des articles 23 et 67 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, la Cour n'entend pas réserver de plus amples commentaires au projet de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Président de la Cour administrative,
Francis DELAPORTE

*

AVIS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(2.1.2018)

Monsieur le Ministre,

J'accuse bonne réception de votre courrier du 12 décembre 2017 me demandant d'émettre mon avis sur le projet de loi instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

J'ai pris bonne connaissance du projet de loi sous rubrique ; compte tenu des limites imposées par les articles 67 et 23 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, je n'entends toutefois pas émettre d'avis circonstancié par rapport au contenu général du projet de loi mais je me limiterai aux considérations d'ordre général suivantes :

1. Les seuls articles intéressant directement les juridictions de l'ordre administratif sont les articles 15 et 16 du projet de loi, l'article 15 réglementant l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs, les dispositions projetées prévoyant, en substance, que les personnes et organisations résidentes démontrant un intérêt légitime peuvent formuler une demande d'accès dûment motivée au gestionnaire concernant l'accès à certaines informations, l'accès sollicité étant ensuite accordé ou refusé par une commission de coordination instituée au sein de votre ministère en vertu de l'article 17. L'article 16, pour sa part, consacre la possibilité pour la commission de coordination d'accorder, et par conséquent également de refuser, une dérogation à l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs : il s'agira là encore d'une décision administrative susceptible d'un recours.

Le commentaire de l'article 15 précise à cet égard que l'entité concernée pourra contester l'autorisation d'accès intervenue et introduire un recours complété d'une éventuelle requête en effet suspensif devant les juridictions administratives avec un effet utile.

Il convient toutefois de souligner qu'un tel droit de recours – inséré dans les contraintes et limites d'un recours en annulation, à défaut de prévision d'un recours de pleine juridiction par le texte – ne sera pas seulement ouvert à l'entité concernée, soucieuse d'empêcher l'accès par des tiers à des infor-

mations la concernant, mais aussi, le cas échéant, à la personne ou organisation ayant demandé un tel accès, mais s'étant vue opposer, un refus d'accès.

A ce titre, à l'instar des remarques que j'avais formulées par rapport au projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte, se posera toutefois, dans le chef de la personne ou organisation désireuse d'accéder à de telles informations, la question de l'efficacité de la voie de recours prévue, laquelle risque, compte tenu des délais d'instruction prévus par la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et des délais de fixation actuels, de priver purement et simplement ledit projet de loi de toute efficacité, puisque la personne ou organisation désireuse d'accéder aux informations, devra, outre les délais d'instruction prévus par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, attendre plusieurs mois avant d'obtenir un jugement de première instance, étant rappelé que la possibilité prévue par la loi du 21 juin 1999 d'obtenir du président du tribunal une mesure de sauvegarde ne se conçoit pas en la matière d'accès à des informations ou à des documents, le juge du provisoire ne pouvant pas, sous peine d'épuiser le fond, accorder à titre provisoire un tel accès ou une telle communication.

Or, la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, insiste en son considérant 16 sur la nécessité d'assurer un accès en *temps utile* aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs.

2. Il se pose par ailleurs encore la question des interférences possibles entre le prédit projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte, qui entend réglementer l'accès général aux informations et documents administratives, et les dispositions du projet de loi sous analyse et instituant un registre des bénéficiaires effectifs, dans la mesure où ce projet de loi, comme évoqué ci-dessus, entend notamment réglementer l'accès plus spécifique au Registre des bénéficiaires effectifs.

3. Dans le même ordre d'idées, il convient encore de s'interroger sur les éventuelles implications de la législation relative à la protection des données.

En effet, tel que voulu par la directive (UE) 2015/849, l'article 15 du projet de loi, pris en son paragraphe 1^{er}, prévoit que toute personne ou organisation qui peut prouver un « *intérêt légitime* » pourrait également accéder à certaines informations relatives aux bénéficiaires effectifs, cet « *intérêt légitime* » n'étant pas autrement défini.

La directive en son article 30 non plus ne donne de définition de ce qu'est un intérêt légitime, mais implique *a priori* un champ d'application *étendu* et donc que la personne ou l'organisation qui demande un accès doit uniquement se prévaloir de soupçons de blanchiment, de financement du terrorisme, de corruption, d'infractions fiscales ou de fraude, le considérant 14 faisant en effet référence aux « *personnes pouvant justifier d'un intérêt légitime en ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées comme la corruption, les infractions fiscales pénales et la fraude* ».

Je note encore que le 28 février 2017, les commissions des affaires économiques et des libertés civiles du Parlement européen ont adopté des amendements visant à supprimer le critère d'intérêt légitime afin de rendre ce registre accessible à *tout* citoyen, la nouvelle proposition devant permettre aux citoyens européens d'accéder aux registres des bénéficiaires effectifs sans devoir même démontrer un « *intérêt légitime* » quant aux informations.

Or, en France, le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 juillet 2016 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur une disposition spécifique de droit fiscal français, en l'occurrence le deuxième alinéa de l'article 1649 AB du code général des impôts dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et sociale. Dans sa décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré ce deuxième alinéa de l'article 1649 AB du CGI comme étant contraire à la Constitution, dans la mesure où cette disposition, en renvoyant à un décret le soin de préciser les modalités de consultation de ce registre public, permettait l'accès à toute personne à un registre dans lequel figure les noms des administrateurs, constituants et bénéficiaires d'une entité économique, la Constitution française ayant à cet égard retenu que « *La mention, dans un registre accessible au public, des noms du constituant, des bénéficiaires et de l'administrateur d'un trust fournit des informations sur la manière dont une personne entend disposer de son patrimoine. Il en résulte une atteinte au droit au respect de la vie privée* ».

Aussi, il a conclu au caractère disproportionné de l'atteinte au droit au respect de la vie privée après avoir relevé : « le législateur, qui n'a pas précisé la qualité ni les motifs justifiant la consultation du registre, n'a pas limité le cercle des personnes ayant accès aux données de ce registre, placé sous la responsabilité de l'administration fiscale. Dès lors, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ».

Je note que le projet de loi, comme relevé ci-dessus, se contente de limiter l'accès au Registre des bénéficiaires économiques, aux personnes ou organisations faisant preuve d'un « intérêt légitime » non autrement précisé – étant évident *a contrario* qu'un intérêt illégitime avoué ne saurait justifier un tel accès : il conviendrait dès lors de s'interroger – au-delà de toute considération politique relative à l'opportunité de restreindre ou au contraire d'élargir l'accès au Registre – sur la nécessité de préciser davantage les possibilités d'accès du public au-delà de ce seul critère de l'« intérêt légitime », étant rappelé que le considérant 14 de la directive souligne que « Les États membres devraient également s'assurer que l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est accordé, conformément aux règles en matière de protection des données, à d'autres personnes pouvant justifier d'un intérêt légitime en ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées comme la corruption, les infractions fiscales pénales et la fraude ».

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président du tribunal administratif,

Marc SÜNNEN