

## UBO : trop de transparence peut nuire à la santé des personnes concernées

### 1. Introduction : L'UE et la transparence

Depuis plusieurs années, l'Union européenne a fait de la « *transparence* » un leitmotiv primordial au cœur des principes et valeurs qui fondent et guident l'organisation.

Dans cette perspective, la Commission européenne avait mis en ligne dès 2012 un site internet le « portail de la transparence ». Il s'agissait alors pour l'institution de promouvoir des principes vertueux et encourager des procédures facilitant leur réalisation au sein du système institutionnel européen.

Le secteur bancaire européen a été rapidement désigné comme l'un des lieux nécessitant une transparence accrue afin de contrecarrer son utilisation par les milieux criminels en vue de blanchir ou dissimuler les flux financiers issus d'activités illicites.

C'est dans ce but que la directive 2015/849 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 a été adoptée.

Celle-ci précise d'ailleurs que « *Il est nécessaire de continuer à améliorer la transparence globale de l'environnement économique et financier de l'Union* »<sup>1</sup> et aussi que « *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* »<sup>2</sup>.

Afin de réaliser cet objectif, la directive prévoit en son article 30 que :

« 1. Les États membres veillent à ce que les sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire aient l'obligation d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et actuelles sur leurs bénéficiaires effectifs, y compris des précisions sur les intérêts effectifs détenus. [...]

[...]

3. Les États membres veillent à ce que les informations visées au paragraphe 1 soient conservées dans un registre central dans chaque État membre [...]

[...]

5. Les États membres veillent à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient accessibles dans tous les cas :

(...)

c) à toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime ».

---

<sup>1</sup> DIRECTIVE (UE) 2015/849 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, considérant 4.

<sup>2</sup> Ibidem, Considérant 30.

C'est ainsi que le registre UBO (« Ultimate Beneficial Owners » ou « bénéficiaires effectifs ») a été mis en place dans chaque Etat membre. La directive a été transposée en droit belge notamment par l'Arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO. Elle s'applique à toutes les personnes morales immatriculées au sein de l'Union européenne quelle que soit sa forme.

Ce registre doit donc répertorier toutes les personnes physiques (les bénéficiaires effectifs) qui possédant, de manière directe ou indirecte, plus de 25% du capital ou des droits de vote d'une société. Il peut également s'agir d'une personne physique qui exerce un pouvoir de contrôle sur les organes de gestion ou d'administration d'une entreprise.

La directive 2018/843 du 30 mai 2018 a modifié la directive 2015/849 précitée en étendant le champ des personnes pouvant avoir accès audit registre « à tout membre du grand public ». Cette modification a également été transposée en droit belge<sup>3</sup>.

Par conséquent, tout citoyen peut accéder librement, même sans motif particulier, aux données enregistrées dans le registre UBO, les consulter, les stocker et même les diffuser.

## 2. L'arrêt du 22 novembre 2022 de la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour était saisie d'une série de questions préjudicielles posées par une juridiction luxembourgeoise elle-même saisie de deux recours introduits respectivement par une société luxembourgeoise et par le bénéficiaire effectif d'une telle société, lesquels avaient demandé de limiter l'accès du grand public aux informations les concernant car ils considéraient que le libre accès à ces informations, notamment financières, risquait de leur causer un préjudice important. En effet, le bénéficiaire effectif concerné évoquait notamment le risque grave d'atteinte à son intégrité physique lors de ses déplacements à l'étranger (vol, enlèvement,...)<sup>4</sup>.

Les questions posées portaient, en substance, dans l'ensemble sur l'interprétation de certaines dispositions de la directive 2015/849 précitée, telle que modifiée par la directive 2018/843, en particulier celles permettant un accès au registre à « toutes personnes », et sur la validité de celles-ci à l'aune de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et plus particulièrement les dispositions garantissant la protection de la vie privée et familiale ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel.

Dans son arrêt, la Cour reconnaît, d'abord, que l'objectif du registre UBO, à savoir « *prévenir l'utilisation du système financier de l'Union aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme* » avec « *la mise en place d'un environnement hostile aux criminels* », constitue bien « *un objectif d'intérêt général susceptible de justifier des ingérences, mêmes graves, dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte* ».

---

<sup>3</sup> L'article 6 de l'Arrêté royal du 30 juillet 2018 énonce désormais que « (...) les données historiques de modification et actuelles du registre relatives aux redevables d'information visés à l'article 3, § 1er, sont accessibles : (...) »

<sup>3</sup>° à tout membre du grand public ».

<sup>4</sup> Les bénéficiaires effectifs concernés avaient demandé une limitation de l'accès du grand public à leurs informations car cet accès les exposerait notamment à un risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou d'intimidation, notamment lors de déplacements vers des pays aux régimes politiques instables et exposés à une importante criminalité de droit commun avec un risque important de violences et même de mort.

La Cour souligne ensuite l'ampleur des informations accessibles à tout un chacun via ce registre, « *de sorte qu'un tel traitement de données à caractère personnel est susceptible de permettre également à des personnes qui, pour des raisons étrangères à l'objectif poursuivi par cette mesure, cherchent à s'informer sur la situation notamment matérielle et financière d'un bénéficiaire effectif, d'accéder librement auxdites informations* ». Elle estime ainsi qu'un tel accès constitue bien « *une ingérence grave* ».

Dès lors, afin d'atteindre les objectifs de la directive, la Cour considère que les mesures prises doivent être appropriées, strictement nécessaires et proportionnées.

Or, dans l'espèce qui lui était soumise, la Cour va estimé que ces conditions n'étaient pas réunies, et ce pour les motifs suivants :

- La volonté de transparence accrue ne peut justifier une telle ingérence grave dans les droits dans les droits fondamentaux des personnes concernées, puisque le principe se concrétise avant tout par des exigences de transparence institutionnelle et procédurale visant les activités de nature publique, y compris l'utilisation des fonds publics ; or, un tel lien avec les institutions publiques fait défaut lorsque, comme en l'occurrence, la mesure en cause vise à rendre accessibles au grand public les données concernant l'identité de bénéficiaires effectifs privés ainsi que la nature et l'étendue de leurs intérêts effectifs détenus dans des sociétés ou d'autres entités juridiques ;
- Quant au fait que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs « *peut contribuer* » à lutter contre le recours abusif à des sociétés et à d'autres entités juridiques et qu'il « *serait également utile* » aux enquêtes pénales, force est de constater que de telles considérations ne sont pas non plus de nature à démontrer que cette mesure est strictement nécessaire pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. 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 ;
- Les restrictions envisagées pour rendre les informations relatives aux bénéficiaires effectifs moins aisément accessibles au public, telles que l'enregistrement préalable en ligne et la prévision d'exceptions à l'accès dans des circonstances exceptionnelles, sont insuffisantes pour justifier une atteinte aussi grave aux droits fondamentaux des personnes concernées. Il n'existe pas non plus de garanties suffisantes pour permettre aux personnes concernées de protéger efficacement leurs données personnelles contre toute utilisation abusive ;
- La Cour estime aussi que les données accessibles au public ne sont pas suffisamment définies ni identifiables et que l'extension de l'accès à « toutes personnes » n'est pas compensée par des bénéfices éventuels en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ainsi, les dispositions facultatives qui permettent aux États membres, respectivement, de conditionner la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs à une inscription en ligne et de prévoir, dans des circonstances exceptionnelles, des dérogations à l'accès du grand public à ces informations ne sont, par elles-mêmes, pas de nature à démontrer ni une pondération équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les droits fondamentaux des personnes concernées, ni l'existence de garanties suffisantes permettant à ces personnes de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus.

En conséquence, la Cour va décider que les dispositions de la directive 2018/843 modifiant la directive (UE) 2015/849 afin de permettre un accès au registre « à *tout membre du grand public* », sont invalides car un tel accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs constitue une ingérence grave et disproportionnée dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données.

En Belgique, suite à cette décision, le SPF Finances a confirmé que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs était temporairement suspendu.

D'ailleurs, afin de tirer les enseignements de cet arrêt, un arrêté royal du 8 février 2023 modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO a été publié le 17 février 2023, en même temps qu'une loi modificative de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces.

Désormais, toute personne physique ou morale qui souhaite accéder aux données du registre UBO devra dorénavant justifier d'un intérêt légitime à cette fin. Il est précisé qu'un intérêt légitime est une activité menée par le demandeur en rapport avec la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, et les activités criminelles sous-jacentes qui y sont liées.

Selon cet arrêté royal, est un intérêt légitime l'une des situations suivantes :

- le demandeur poursuit un objet social ou exerce une activité de manière durable et effective en lien avec la lutte contre le blanchiment d'argent ;
- le demandeur agit en justice dans le cadre de l'objet social ou des activités en lien avec la lutte contre le blanchiment d'argent en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ou ces activités ; ou
- le demandeur va établir une relation économique ou effectuer des opérations avec un redevable d'information et le demandeur est impliqué dans des activités qui s'inscrivent dans le cadre de lutte contre le blanchiment d'argent.

Il peut s'agir, par exemple, de journalistes d'investigation ou d'ONG remplissant les conditions. Mais elle peut également concerner les demandeurs qui nouent des relations économiques ou effectuent des transactions avec des déclarants si les demandeurs remplissent les conditions fixées<sup>5</sup>.

Espérons que les bénéficiaires effectifs pourront désormais voyager tranquille...

\*\*\*

**Thameur ELLOUZE – Avocat au Barreau de Liège**  
**actéo Cabinet d'avocats**



---

<sup>5</sup> Arrêté royal du 8 février 2023 modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO, Voy exemples cités par le Rapport au Roi commentant l'arrêté royal.