

Non classifié

DSTI/DOT/MTC(2003)61/REV1



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

20-Jan-2004

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE ET DE L'INDUSTRIE
COMITE DES TRANSPORTS MARITIMES

DSTI/DOT/MTC(2003)61/REV1
Non classifié

**SÛRETÉ MARITIME – PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE DES NAVIRES : OPTIONS A SUIVRE POUR
RENFORCER LA TRANSPARENCE**

DOCUMENT A EXAMINER

Le présent document représente le résultat des travaux et des analyses menés par le Secrétariat du Comité des transports maritimes de l'OCDE et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Organisation ou de ses gouvernements Membres.

Le Secrétariat diffuse la présente note de synthèse pour susciter des commentaires de la part des parties intéressées. Les personnes ou les organisations qui souhaiteraient faire des commentaires sur ce document sont invitées à les transmettre par voie électronique au plus tard pour le vendredi 27 février 2004 à : linda.haie-fayle@oecd.org. Les commentaires peuvent aussi être faxés à Mme Haie-Fayle : +33 1 44 30 62 57.

Contact: Division of Transport, Mrs. Linda Haie-Fayle, tel: +33 1 45 24 91 33;
fax: +33 1 44 30 62 57; e-mail: linda.haie-fayle@oecd.org

JT00156925
TA 21312

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

**SÛRETÉ MARITIME – PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE DES NAVIRES :
OPTIONS POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE**

DOCUMENT A EXAMINER ET CONSULTATION

SOMMAIRE

DOCUMENT A EXAMINER ET CONSULTATION	3
SECTION I : CONTEXTE	4
Terminologie.....	5
SECTION II : POINT DE DÉPART POUR L'ÉTABLISSEMENT DU RAPPORT SUR LA SECONDE ÉTAPE.....	7
SECTION III : TRAVAUX CONNEXES MENÉS À L'OCDE ET DANS D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	8
SECTION IV : APPROCHES A SUIVRE POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES ENTITES JURIDIQUES INTERNATIONALES.....	9
Approches générales.....	9
Options spécifiques.....	10
SECTION V : APPROCHES A SUIVRE POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES REGISTRES MARITIMES	12
Introduction.....	12
Mesures applicables à tous les registres.....	13
Mesures qui pourraient s'appliquer en particulier aux registres traditionnels.....	14
Mesures qui pourraient s'appliquer en particulier aux registres de libre immatriculation.....	15
SECTION VI : MESURES D'AUTO-PROTECTION POUR LES GOUVERNEMENTS	17
CONCLUSIONS	20
ANNEXE 1 TRAVAUX CONNEXES MENÉS DANS D'AUTRES GROUPES	21
Groupe d'action financière	22
Groupe de direction de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise.....	23
Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables.....	24

DOCUMENT A EXAMINER ET CONSULTATION

Note de synthèse

Le présent rapport examine les mesures qui pourraient être prises pour renforcer la transparence sur la propriété effective en se situant dans trois perspectives différentes :

- Approches à suivre pour renforcer la transparence sur les entités juridiques opérant à partir de juridictions qui encouragent ou autorisent l’anonymat.
- Approches à suivre pour renforcer la transparence des registres maritimes sur l’identité des propriétaires effectifs.
- Les mesures d’auto-protection prises par les gouvernements.

Le présent rapport mentionne un large éventail de mesures qui pourraient être prises pour renforcer la transparence. Il reconnaît aussi que la plupart de ces mesures exigeraient la coopération d’administrations qui, actuellement, considèrent qu’elles ont avantage à offrir des structures sociétaires et des mécanismes propres à assurer l’anonymat ainsi que des registres maritimes qui facilitent cet anonymat.

Il faudrait pour remédier à l’échelle mondiale au problème de l’anonymat réussir à opérer un changement profond dans les mentalités qui prévalent dans ces juridictions et chez leurs clients.

L’adoption d’une approche garantissant la confidentialité (par opposition à l’anonymat) pourrait offrir un moyen d’avancer qui serait acceptable aussi bien pour les juridictions, les registres maritimes que pour les propriétaires effectifs. Cela signifierait que les précisions sur les propriétaires effectifs seraient mises à la disposition des autorités compétentes lorsque ce serait nécessaire, mais aussi que la confidentialité commerciale serait préservée.

Enfin, le rapport signale que si des mesures de ce type ne sont pas prises par les juridictions qui assurent l’anonymat, les gouvernements risquent alors d’être confrontés à des risques pour la sûreté qui pourraient leur imposer de prendre, à des moments déterminés, des mesures d’auto-protection. Il pourrait s’agir de mesures draconiennes et indiscrettes et jusqu’à un certain point, des mesures prises en dernier recours, mais la réalité oblige à dire qu’elles pourraient être sérieusement envisagées si des craintes pour la sûreté (ou, pire encore, des actions terroristes) contraignaient ces gouvernements à les prendre.

Consultation

Le Comité des transports maritimes (CTM) a examiné la première version du présent rapport à sa réunion de novembre 2003. Il a décidé à cette réunion que le rapport devrait être mis en diffusion générale et diffusé sous forme d’un document à examiner en vue de susciter des commentaires de la part du plus grand nombre possible de parties intéressées. Passé le délai prévu pour l’envoi des commentaires, le Secrétariat du CTM révisera le rapport et le soumettra à nouveau au Comité pour examen et action future éventuelle.

A ce stade, ce rapport représente les résultats des travaux de recherche et d'analyse menés par le Secrétariat du CTM et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Organisation ou de ses gouvernements Membres.

Les personnes ou les organisations désireuses de formuler des commentaires sur le présent rapport sont invitées à les transmettre par voie électronique pour le vendredi 27 février 2004 au plus tard à : linda.haie-fayle@oecd.org

Les commentaires peuvent aussi être faxés à Linda Haie-Fayle +33 1 44 30 62 57.

SECTION I : CONTEXTE

1. Le Comité des transports maritimes a examiné, à sa réunion de janvier 2003, le premier rapport établi sur le thème : Sécurité maritime – Propriété et contrôle des navires. Après avoir entériné ce rapport et mis en diffusion générale, le Comité a aussi autorisé à entreprendre la seconde étape de cette étude, qui devait porter sur les mesures à prendre pour renforcer la transparence sur la propriété et le contrôle des navires.

2. Rappelons, en guise d'introduction, que le premier rapport avait constaté qu'il existait de nombreux dispositifs permettant aux propriétaires de navires qui le souhaitent de dissimuler leur identité et que ces dispositifs sont ouvertement proposés par de nombreux registres maritimes. Le rapport signalait aussi que le problème ne se limitait pas aux seuls États du pavillon concernés, mais qu'il était plus général dans la mesure où ces propriétaires de navires ont aussi accès à de nombreuses juridictions, en particulier les centres offshore reconnus, qui offrent ouvertement des services aux sociétés permettant aux propriétaires effectifs (de navires ou d'autres entreprises commerciales) de dissimuler effectivement leurs identités au sein d'entités juridiques.

3. En outre, de nombreux États du pavillon ne se contentent pas d'accepter des sociétés de ce genre comme propriétaires de navires, mais vont jusqu'à faire la promotion de l'anonymat comme l'un des avantages offerts par leur pavillon, ce qui pourrait faciliter l'utilisation de ces registres par les terroristes. On considère que les pavillons qui mettent ainsi en avant ce genre de services le font parce cela leur donne un avantage compétitif sur d'autres pavillons.

4. Le premier rapport avait aussi constaté que si les registres de libre immatriculation étaient plus vulnérables que d'autres à des utilisations abusives par des terroristes, leur raison étant d'offrir leurs services à pratiquement n'importe qui, indépendamment de la nationalité, ils n'étaient pas les seuls à être aussi vulnérables, car il se peut aussi que des terroristes disposant de moyens très sophistiqués et bien financés utilisent les registres traditionnels à leurs fins. Ils pourraient en effet juger que le risque le plus élevé qu'ils encourent de fait, les registres traditionnels étant étroitement contrôlés, est compensé par la couverture plus efficace fournie par l'immatriculation à des pavillons connus et respectés.

Terminologie

Comme tous les documents qui traitent de questions techniques, on trouvera dans celui-ci une série de termes propres au domaine étudié et dont la compréhension peut faciliter la lecture du rapport :

<i>Bénéficiaire effectif</i>	La (ou les) personne(s) physique(s) qui possède(nt) ou contrôle(nt) effectivement une société (ou dans le cas qui nous intéresse, un navire) et/ou la personne au nom de qui une transaction est effectuée. Il s'agit aussi des personnes qui exercent un contrôle effectif ultime sur une personne ou une construction juridique.
<i>Mécanismes sociétares</i>	Il s'agit de mécanismes utilisés, en liaison avec des structures sociétares. Ils peuvent comprendre des actions de la société (ou au porteur) ainsi que des administrateurs mandataires ou des sociétés-administrateurs.
<i>Structures sociétares</i>	Il s'agit d'entités juridiques qui permettent de mener tout un éventail d'activités commerciales diverses et de détenir des actifs : sociétés commerciales, fiducies, fondations et sociétés de personnes à responsabilité limitée.
<i>États du pavillon</i>	Il s'agit des États souverains qui gèrent des registres maritimes. Conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les navires immatriculés à ces registres prendront la nationalité de l'État du pavillon, et ses lois s'appliqueront à ces navires.
<i>Centres offshore</i>	Il s'agit de juridictions qui offrent un ensemble de services financiers et de services aux sociétés et se caractérisent par une proportion élevée d'activités non résidentes.
<i>Registres de libre immatriculation</i>	Ce terme informel désigne les registres maritimes pour lesquels la nationalité du propriétaire du navire n'est pas un critère pour l'immatriculation du navire.
<i>Registres traditionnels</i>	Ce terme informel désigne les registres maritimes qui exigent que le propriétaire majoritaire du navire immatriculé à ce registre soit ressortissant de l'État du pavillon.

SECTION II : POINT DE DÉPART POUR L'ÉTABLISSEMENT DU RAPPORT SUR LA SECONDE ÉTAPE

5. Le premier rapport sur la propriété et le contrôle des navires avait constaté que les personnes ou les sociétés désireuses (pour quelque raison que ce soit) de dissimuler leur identité, recouraient à trois mécanismes principaux :

1. Des mécanismes sociétaires disponibles au niveau international qui autorisent la création de réseaux complexes de sociétés permettant de dissimuler le nom des propriétaires effectifs.
2. Les registres maritimes de libre immatriculation qui, dans de nombreux cas facilitent le manque de transparence et pour lesquels la nationalité du propriétaire effectif ne compte pas.
3. Les registres maritimes traditionnels pour lesquels la nationalité est un critère peuvent être dépourvus des moyens juridiques, des ressources ou des compétences nécessaires pour découvrir derrière le réseau des structures sociétaires internationales l'identité véritable du propriétaire ou des propriétaires effectifs ultimes.

6. Le précédent rapport décrivait en détail la facilité relative avec laquelle les propriétaires effectifs pouvaient dissimuler leur identité pour mener leur activité d'exploitation de navires. Le seul nombre de juridictions qui sont désireuses de créer des entités juridiques propres à dissimuler l'identité des propriétaires et les registres maritimes qui sont disposés à immatriculer des navires appartenant à ce genre de structures sociétaires obscures, signifie que l'adoption de mesures véritablement efficaces pour y remédier, exigerait la coopération de douzaine d'États, dont certains sont fortement tributaires de l'offre de ce genre de services pour attirer des sociétés commerciales et des immatriculations de navires.

7. Le présent rapport commence donc par étudier les mesures qui pourraient être prises par les juridictions offrant ce genre de services à des sociétés pour faire face aux mécanismes pouvant faciliter l'anonymat. Le rapport décrit ensuite toute une série de mesures qui pourraient être adoptées par les registres de libre immatriculation et les registres traditionnels pour remédier au problème spécifique posé par l'anonymat des propriétaires de navires.

8. Enfin, le rapport examine certaines mesures qui pourraient être prises par les gouvernements, si les autres mesures échouent et dans les cas où les risques pesant sur la sûreté des transports maritimes viendraient à se renforcer et où cette menace s'aggraverait en raison du manque patent et persistant de transparence dans le secteur des transports maritimes.

SECTION III : TRAVAUX CONNEXES MENÉS À L'OCDE ET DANS D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

9. Le rapport de la première étape énumère un certain nombre de mécanismes sociétaires, librement accessibles dans un certain nombre de pays et de juridictions, qui permettent aux propriétaires effectifs de sociétés commerciales et d'autres entités (possédant notamment des navires) de dissimuler effectivement leurs identités.

10. Ces mécanismes sont conçus pour "faciliter" les activités commerciales internationales et n'ont pas été créés spécifiquement dans le but de dissimuler les propriétaires véritables des navires, mais ces derniers peuvent néanmoins les utiliser à cette fin.

11. Dans la mesure où ces mécanismes ne sont pas propres au secteur des transports maritimes, mais sont aussi disponibles dans d'autres secteurs, comme la banque et les finances, et peuvent être utilisés pour des activités illicites, comme le blanchiment de l'argent, ils ont été étudiés très attentivement par plusieurs d'organismes internationaux comme le Groupe d'action financière (GAFI)¹, les Nations Unies² et l'OCDE.

12. De ce fait, diverses initiatives internationales ont été engagées pour souligner la nécessité de satisfaire aux réglementations internationales et aux normes édictées à l'encontre du blanchiment de l'argent. Ces initiatives ont en commun d'insister sur la nécessité de renforcer la transparence, notamment sur la propriété des structures sociétaires et sur le partage de l'information. Les initiatives les plus importantes menées à cette fin sont décrites en détail à l'annexe 1.

13. Il existe manifestement une très grande convergence d'intérêts entre le Comité de transports maritimes et d'autres initiatives menées au niveau international en vue de renforcer la transparence et la coopération internationales, car elles portent toutes sur le rôle joué par les structures sociétaires internationales et les mécanismes sociétaires qui offrent la possibilité à ceux qui le souhaitent d'exercer leurs activités en dehors du droit, aussi bien national qu'international.

14. Le Comité appuie les travaux qui sont menés par d'autres organismes, y compris certains secteurs de l'OCDE, en vue d'améliorer l'accès à des informations sur les propriétaires effectifs dans le cas des mécanismes sociétaires. Si bon nombre des mesures préconisées par ces divers organismes étaient mises en place et s'appliquaient aussi aux sociétés possédant des navires, elles permettraient d'améliorer notablement la transparence sur la propriété et le contrôle des navires, et de remédier pour une bonne part aux problèmes posés par le manque de transparence mis en lumière dans le premier rapport.

1 Le Groupe d'action financière est un organe international dont le secrétariat est hébergé à l'OCDE.

2 Voir par exemple, "Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering" (Havre financier, secret bancaire et blanchiment de l'argent), rapport établi en 1998 au nom des Nations Unies sous les auspices du Global Programme against Money Laundering, Office for Drug Control and Crime Prevention.

SECTION IV : APPROCHES A SUIVRE POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES ENTITES JURIDIQUES INTERNATIONALES

15. Il existe dans de nombreuses juridictions (onshore et offshore) des entités juridiques internationales et des mécanismes sociétaires qui en régissent le fonctionnement ; ils ne sont pas directement liés à l'exploitation des registres maritimes, si ce n'est dans la mesure où ces entités peuvent être propriétaires de navires immatriculés à ces registres.

16. La présente section porte uniquement sur les moyens de renforcer la transparence de ces structures et mécanismes sociétaires. Les mesures concernant les registres maritimes sont traités dans la section suivante.

17. Comme indiqué dans le premier rapport sur la propriété et le contrôle, différents types de stratégies faisant intervenir des entités juridiques et de nombreux types de mécanismes sociétaires, peuvent être utilisés pour dissimuler la propriété d'une même société ou de tout un réseau de sociétés liées entre elles par des dispositifs complexes et difficiles à mettre à jour.

18. Ces services sont offerts par un grand nombre de juridictions réparties dans le monde entier, de sorte qu'il est extrêmement difficile de démêler les écheveaux de relations entre ces entités. Pourtant si la possibilité offerte aux propriétaires effectifs de dissimuler complètement leur identité pouvait être atténuée, aussi peu que ce soit, ce serait utile pour renforcer la sûreté maritime et plusieurs des mesures examinés ci-dessous pourraient y contribuer. Le Comité des transports maritimes reconnaît que de vastes travaux ont déjà été menés par divers organismes internationaux (voir section III et annexe 1 du présent rapport) et si les différentes options présentées ci-dessous (et tirées de la synthèse des travaux déjà menés par ces organismes), sont signalés à titre d'information, il n'est pas proposé que le Comité entreprenne directement une action quelconque sur ces questions.

Approches générales

19. Les travaux menés par l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise montrent qu'il serait possible de renforcer la transparence sur les entités juridiques en recourant à trois approches qui pourraient être complémentaires³:

➤ *Déclaration préalable aux autorités*

Un système de déclaration préalable suppose la communication aux autorités compétentes des informations sur la propriété effective et le contrôle des entités juridiques au moment de leur création ou de leur constitution et impose une obligation d'actualisation en temps utile de ces informations lorsque des changements interviennent. L'obligation de communiquer ces informations aux autorités peut incomber à l'entité juridique, à l'ultime bénéficiaire effectif ou au prestataire de service chargé de la constitution de l'entité juridique.

³ Ces éléments sont tirés en partie des travaux du Groupe de direction de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprises, du GAFI et du Forum sur les pratiques fiscales dommageables.

➤ ***Obligation pour les prestataires de services aux sociétés de conserver des informations sur la propriété effective et le contrôle***

Les intermédiaires chargés de la constitution et de la gestion d'entités juridiques, par exemple, les agents spécialisés dans la création d'entreprises, les sociétés de fiducie, les agents agréés, les avocats, les notaires, les fiduciaires et les sociétés fournissant des actionnaires, des administrateurs ou des dirigeants mandataires (« prestataires de services aux sociétés »), sont tenus d'obtenir, de vérifier et de conserver des registres sur les propriétaires effectifs et le contrôle des entités juridiques qu'ils constituent et gèrent ou pour le compte desquels ils assurent des services fiduciaires.

➤ ***Recours privilégié à un système d'investigation***

Dans ce système, les autorités essaient d'obtenir (en usant de pouvoirs coercitifs, de mandats de justice et autres mesures) des informations sur les propriétaires effectifs et le contrôle des structures sociétaires lorsqu'elles soupçonnent l'existence d'activités illicites, lorsque ces informations sont demandées par les autorités pour s'acquitter de certaines fonctions (intéressant la sûreté, dans le cas qui nous intéresse), ou par d'autres autorités nationales ou internationales à des fins de sûreté ou d'exécution de la loi.

20. Ces différentes approches ont chacune leurs atouts et leurs lacunes. Si un système de déclaration préalable convenait pour les juridictions hébergeant une forte proportion d'entités juridiques détenues par des non-résidents, le second pourrait mieux convenir pour les juridictions hébergeant une proportion appréciable de prestataires de services expérimentés. Le troisième conviendrait mieux aux juridictions dotées d'un système juridique fort et de ressources suffisantes pour étayer un système d'investigation et d'enquête. Dans certains cas, deux ou plusieurs éléments de ces principes pourraient offrir la meilleure solution.

21. Tous ces systèmes supposent aussi que les juridictions soient en mesure d'assurer la surveillance qui convient sur l'intégrité de leur système et disposent de ressources suffisantes pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations.

Options spécifiques

22. Si la mise en œuvre des systèmes décrits ci-dessus permettrait effectivement d'améliorer la transparence, ils ont néanmoins un caractère général et les options indiquées ci-dessous visent à préciser les actions spécifiques qui pourraient être menées pour étayer les grands principes généraux énoncés précédemment.

Enregistrement des entités juridiques

- Les juridictions devraient s'assurer que les informations sur les propriétaires effectifs de toutes les entités juridiques enregistrées sur le territoire sont à la disposition des autorités. Cette obligation devrait s'étendre aux avocats, aux notaires et aux autres membres indépendants des professions juridiques ainsi qu'aux comptables, lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour le compte de clients relatives à la création, l'exploitation et la gestion de sociétés, de fiducies et d'autres personnes et arrangements juridiques, ainsi que l'acquisition et la vente d'entités commerciales.

Actions au porteur

- Les options envisageables pourraient inclure soit la suppression de ces actions, soit l'adoption de mesures destinées à : 1) empêcher leur transfert (par exemple, en exigeant le dépôt des actions au porteur auprès des autorités ou des prestataires de services aux sociétés ou en dématérialisant les titres) ou, à 2) faire en sorte que leurs propriétaires soient connus de la société ou des autorités (c'est-à-dire en imposant l'obligation de divulguer l'identité des détenteurs d'actions au porteur, pour pouvoir exercer le droit de vote, toucher des dividendes ou parvenir à un certain degré de contrôle).

Actionnaires et administrateurs mandataires

- Seuls les prestataires de services dotés d'une licence devraient être autorisés à servir de mandataire ou de fiduciaire, et ils devraient avoir accès à l'identité des propriétaires effectifs. Cela permettrait de protéger la confidentialité légitime des informations sur les propriétaires effectifs, tout en donnant l'assurance que les autorités seraient en mesure de découvrir l'identité des bénéficiaires effectifs dans les circonstances voulues.

Législation sur les fiducies

- Les juridictions devraient s'abstenir d'autoriser des dispositifs permettant d'utiliser les fiducies à des fins illicites et à leurs mandataires de changer les bénéficiaires ou d'en désigner de nouveaux selon des procédures non transparentes.
- Les autorités devraient s'assurer qu'elles sont en possession d'informations suffisantes, exactes et actualisées pouvant être obtenues en temps utile par les autorités compétentes sur les fiducies, y compris sur leurs fondateurs, leurs mandataires et leurs bénéficiaires.
- Les juridictions devraient, soit supprimer, soit tout au moins restreindre sévèrement, la possibilité de se prévaloir de clauses qui autorisent à déplacer vers une autre juridiction une fiducie ou des informations sur les fiducies, dès réception de la notification de l'ouverture d'une procédure ou d'une enquête par les autorités.

23. Comme indiqué ci-dessus, ces options n'auraient pas pour but de rendre publiques les informations sur les propriétaires effectifs et le contrôle, mais plutôt de faire en sorte qu'elles puissent être mises à la disposition des autorités publiques chargées de mener une enquête sur une entité sociétaire pour des raisons de sûreté.

SECTION V : APPROCHES A SUIVRE POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES REGISTRES MARITIMES

Introduction

24. Pour naviguer en haute mer, les navires doivent être immatriculés à des registres maritimes reconnus. La procédure d'immatriculation offre donc une possibilité importante d'identifier les propriétaires effectifs des entités ou des personnes désireuses d'immatriculer des navires, et donc de lutter contre l'utilisation de navires à des fins illicites ou pour des actes de terrorisme.

25. Le rapport de la première étape signalait l'absence de règles ou de critères clairement définis au niveau international pour déterminer les personnes habilitées à immatriculer des navires. Par ailleurs, les registres ne prévoient généralement pas de critères leur permettant d'identifier les propriétaires effectifs des navires immatriculés. Même dans les cas où l'immatriculation est réservée aux ressortissants, rien n'empêche généralement des sociétés résidentes appartenant à des non-résidents du pays concerné d'immatriculer un navire.

26. Cette situation est inquiétante en raison des risques potentiels qui pèsent sur le secteur des transports maritimes. La pratique qui prévaut dans d'autres secteurs pouvant être exploités à des fins illicites, comme les services financiers, prévoit que les entités juridiques ne sont pas autorisées à opérer tant que l'autorité de réglementation compétente ne s'est pas assurée que les propriétaires effectifs sont connus et qu'il s'agit de personnes aptes à exercer les activités autorisées.

27. S'il est vrai que traditionnellement, ce niveau de réglementation s'appliquait uniquement aux institutions de services financiers, comme les banques et les compagnies d'assurance, il tend à s'appliquer de plus en plus à un large éventail d'activités commerciales ou à des professionnels qui interviennent en tant que prestataires de services dans la création d'entreprises, de fiducies ou d'autres entités juridiques. Ces entités et ces prestataires de services sont à leur tour tenus de démontrer qu'ils s'acquittent effectivement de leur « devoir de diligence », notamment qu'ils ont mis en place les procédures requises pour identifier leurs clients.

28. Il existe donc de très nombreux précédents montrant que les autorités de réglementation dans les secteurs sensibles insistent sur la transparence des informations sur les propriétaires avant d'autoriser les prestataires de services dans ces secteurs, et l'on a aussi accumulé une expérience considérable en matière d'identification des propriétaires effectifs dans un contexte international. Ces grands principes ont été appliqués dans la présente section de ce rapport qui porte sur les options à suivre concernant les registres maritimes, et il faut préciser que si les registres maritimes respectaient les principes définis par le GAFI comme découlant du « devoir de vigilance » pour ce qui est de l'identification des clients, cela permettrait de réduire sensiblement l'anonymat, voire de supprimer complètement le problème.

29. Il faut aussi noter que si les registres "responsables" qu'ils soient traditionnels ou de libre immatriculation, pouvaient avoir pour objectif commun de faire en sorte que les terroristes et les criminels potentiels ne puissent plus opérer facilement sur leur territoire, il n'en reste pas moins que ces types de registres sont par définition différents et qu'ils peuvent exiger l'adoption d'approches conçues en fonction de leurs caractéristiques particulières, plutôt qu'une approche uniforme. C'est pourquoi, les suggestions formulées ci-dessous ont été groupées sous différentes rubriques, afin de repérer celles qui conviendraient

le mieux aux différents types de registres ainsi que celles qui s'appliqueraient aussi bien aux registres traditionnels qu'à ceux de libre immatriculation.

Mesures applicables à tous les registres

➤ ***Ne pas promouvoir l'anonymat le plus complet comme argument publicitaire***

De nombreux registres mettent en avant l'anonymat comme un atout, qu'ils offrent par rapport à d'autres registres. Cet argument laisse supposer (même si ce n'est pas le but visé) que l'identité des propriétaires effectifs sera protégée dans toutes les circonstances. Un tel privilège ne devrait pas être offert à ceux qui pourraient se prévaloir de cet avantage pour perpétrer les actes terroristes ou s'engager dans des activités criminelles. La confidentialité, selon la définition évoquée ci-dessus, semblerait suffisante pour ceux qui sont désireux de protéger leur identité, à des fins légitimes.

➤ ***Les registres maritimes devraient être en mesure de démontrer qu'ils ont mis en place les procédures adéquates d'identification des personnes désireuses d'immatriculer leurs navires***

Ces procédures d'identification devraient permettre d'identifier le propriétaire effectif ultime et/ou celui qui exerce un contrôle sur les sociétés, les partenariats et d'autres entités juridiques légales, ainsi que les mandataires, les fondateurs, et les bénéficiaires des fiducies. Cela permettrait d'avoir l'assurance que les registres maritimes peuvent exercer une juridiction pleine et entière sur leurs navires à tout moment. Un système, qui protège, que ce soit le but visé ou non, l'anonymat au point que même la juridiction de l'État du pavillon n'a pas accès, en aucune circonstance, au propriétaire effectif, ne devrait pas être considéré comme satisfaisant.

➤ ***Éviter d'immatriculer des navires dont le propriétaire effectif ne peut pas être identifié comme il se doit***

Lorsque des propriétaires de navires font largement usage de mécanismes sociétaires pour dissimuler leur identité, les États du pavillon ne devraient pas accepter d'immatriculer ces navires.

➤ ***Former du personnel aux procédures d'identification des propriétaires effectifs, et le doter de ressources suffisantes***

Lorsque des entités juridiques sont indiquées comme propriétaires de navires, il faudrait s'efforcer de percer à jour leur régime de propriété, afin de déterminer si elles sont ouvertes (c'est-à-dire si elles conduisent aux propriétaires effectifs) ou fermées (c'est-à-dire si elles débouchent sur un réseau complexe de structures et d'arrangements sociétaires conçus pour dissimuler leur véritable identité).

Il est vraisemblable que, dans de nombreux cas, les réseaux de sociétés constituées pour dissimuler les propriétaires des navires conduiront rapidement les enquêteurs en dehors de la juridiction de l'État du pavillon vers d'autres juridictions dispersées dans le monde. Dans ces cas là, les bureaux d'immatriculation maritimes se trouveront généralement dépassés et dépourvus dans la mesure où ils sont incapables de poursuivre, s'ils n'ont pas accès aux ressources nécessaires pour mener des recherches exigeant de la persévérance, de la rigueur (et des moyens financiers).

- *Les informations devraient être mises à la disposition des autorités compétentes si nécessaire*

Il faudrait prévoir des dispositions satisfaisantes pour la collecte et le partage de l'information ainsi que pour en faciliter l'accès. Il faudrait en particulier que rien ne fasse obstacle à la libre circulation de l'information vers les autorités compétentes, notamment en matière de sûreté et de police.

Mesures qui pourraient s'appliquer en particulier aux registres traditionnels

30. Il a été signalé dans le précédent rapport de l'OCDE que s'il était plus difficile d'utiliser les registres traditionnels (en raison de leur caractère plus fermé et de la nécessité de satisfaire à des critères de nationalité), les terroristes qui seraient capables de tourner ces dispositions, bénéficieraient de ce fait d'un degré de protection plus élevé pouvant les conduire à penser que le risque vaut d'être couru.

31. Il est donc suggéré que les registres traditionnels restent vigilants quant aux risques d'être ainsi détournés de leurs fins. Les mesures suivantes pourraient être utiles dans cette perspective.

- *Veiller à ce que les critères de nationalité soient strictement vérifiés*

Dans le cas où des critères de nationalité sont imposés, il faudrait qu'ils fassent l'objet d'un suivi attentif pour vérifier qu'ils sont respectés et que les autorités disposent de précisions sur l'identité du propriétaire effectif majoritaire.

- *Accorder une attention particulière aux navires immatriculés par des entités juridiques et procéder à des vérifications pour s'assurer que les structures sociétaires créées localement ne sont pas des filiales de sociétés étrangères dont le régime de propriété reste obscur*

La plupart (sinon la totalité) des registres traditionnels autorisent l'immatriculation de navires appartenant à des entités juridiques ou qui sont enregistrés par elles. Les entités constituées localement (mais qui appartiennent en fait à des propriétaires étrangers) peuvent satisfaire à leurs critères de nationalité. Dans ces cas là, les registres maritimes devraient vérifier attentivement leurs antécédents afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas de filiales de sociétés étrangères pouvant dissimuler (peut-être sous un empilement de sociétés) l'identité du bénéficiaire effectif. Il faudrait refuser, dans ces cas-là, l'immatriculation de ces navires.

- *Veiller à ce que des territoires « dépendants » ne puissent être mis à profit pour détourner les critères de nationalité*

Le premier rapport sur la propriété et le contrôle suggérait que, dans certaines circonstances, les territoires dépendants pouvaient être utilisés par des propriétaires de navires pour passer d'une juridiction à une autre en vue de brouiller leurs traces. Cela peut se faire, par exemple, lorsque des entités juridiques implantées dans des territoires dépendants sont automatiquement acceptées par un autre territoire dépendant de la même « famille ». Cela peut aussi valoir parfois pour l'ancienne métropole.

Ces dispositifs administratifs, juridiques, traditionnels (et souvent assez délicats) liant les pays concernés et ces territoires, sont complexes, mais c'est cette complexité même qui peut permettre à des terroristes sophistiqués et bien financés de s'en servir pour s'y dissimuler.

C'est pourquoi, les États traditionnels du pavillon, qui ont des territoires de ce type, devraient examiner d'un oeil critique leurs dispositifs administratifs et juridiques pour s'assurer que de telles pratiques ne sont pas facilitées et que des terroristes ne peuvent pas tirer parti à la fois des structures sociétaires et des dispositifs de nature à faciliter les procédures entre administrations, pour se bâtir une légitimité. Ces pays pourraient aussi envisager d'examiner avec leurs territoires les moyens d'éviter les risques d'une utilisation à mauvais escient de dispositifs qui sinon sont satisfaisants.

Mesures qui pourraient s'appliquer en particulier aux registres de libre immatriculation

32. Les registres de libre immatriculation sont, par nature, largement ouverts aux navires appartenant à des non-ressortissants et de ce fait, plus exposés aux risques d'être détournés par des terroristes et des criminels. En particulier, leurs procédures d'immatriculation plus simples au plan administratif et qui, bien souvent, posent moins de questions, tout en leur conférant un avantage commercial sur d'autres, peuvent aussi paraître plus attrayantes à ceux qui sont désireux de dissimuler leurs activités.

33. La volonté des registres de libre immatriculation d'offrir des conditions commerciales compétitives est compréhensible en soi. Ces registres font désormais partie du paysage des transports maritimes et nous ne suggérons pas ici qu'il faudrait modifier cette situation. Néanmoins, les principes d'ouverture et de compétitivité prônés par ces registres ne devraient pas aller de pair avec des administrations inefficaces, ni avec l'abaissement des normes de sécurité, de sûreté et de responsabilité.

34. Les registres de libre immatriculation devraient donc faire preuve d'une vigilance particulière pour s'assurer que leurs pavillons ne sont pas détournés à d'autres fins. On trouvera ci-après quelques mesures qui peuvent aider ces registres à faire face à ces problèmes potentiels :

➤ ***Vérifier soigneusement les dispositifs régissant la propriété des navires qui impliquent des entités juridiques, en particulier celles qui émanent de juridictions prônant l'anonymat***

Certaines entités juridiques sont créées dans le seul but d'autoriser l'exercice d'activités commerciales en dehors de la juridiction où elles sont constituées et peuvent fréquemment être utilisées pour faire obstacle à la transparence des informations sur le régime de propriété. Il faudrait examiner minutieusement ces entités pour s'assurer que l'on peut accéder aux précisions nécessaires sur le propriétaire effectif. S'il est certain que ce conseil s'applique en général pour tous les registres, il vaut en particulier pour ceux de libre immatriculation, dans la mesure où la majorité, sinon la totalité, des navires qui y sont immatriculés appartiennent à des sociétés étrangères.

➤ ***Ne pas autoriser l'utilisation d'actions au porteur dans le capital des sociétés propriétaires de navires et éliminer ou vérifier strictement le recours à des administrateurs, titulaires de fonctions et actionnaires mandataires***

Ces mécanismes sociétaires, et en particulier les actions au porteur, sont les moyens les plus utilisés pour créer des réseaux de sociétés permettant de faire en sorte que les noms des propriétaires effectifs échappent à toute vérification. Ces mécanismes ne devraient pas être acceptés, sans donner lieu aux vérifications voulues, par les États du pavillon qui souhaitent effectivement soumettre à des règles les navires qui arborent leurs pavillons.

➤ ***Exiger une présence locale substantielle du propriétaire de navire dans votre juridiction***

S'il n'est pas nécessaire pour les propriétaires de navires de satisfaire à des critères de nationalité ou de résidence, les États du pavillon devraient néanmoins veiller à ce qu'il existe un lien substantiel suffisant entre le registre maritime et le propriétaire du navire pour que ces États puissent effectivement s'acquitter de la totalité de leurs obligations juridiques à l'égard des navires arborant leur pavillon. Une présence sous forme de « plaque de cuivre » ou une présence effective fondée sur la présence d'administrateurs ou d'actionnaire mandataire et/ou la possession d'actions au porteur ne devrait pas être acceptée comme constituant un présence commerciale suffisante.

Les administrations de l'État du pavillon devraient, au lieu de cela, exiger une présence véritable du propriétaire du navire, par le biais d'une personne physique résidant dans la juridiction qui, en l'absence du propriétaire effectif du navire, serait entièrement responsable pour toutes les questions touchant à la responsabilité juridique, à la responsabilité civile et à la sûreté.

SECTION VI : MESURES D'AUTO-PROTECTION POUR LES GOUVERNEMENTS

35. La liste assez longue des mesures indiquées ci-dessus concerne les juridictions qui assurent l'anonymat et les registres maritimes dont les procédures d'immatriculation permettent et facilitent l'anonymat des propriétaires de navires.

36. Si un nombre suffisant de ces juridictions et de ces registres maritimes mettaient en œuvre ces mesures, il serait alors certainement plus difficile pour les terroristes et les criminels de se dissimuler. Les services de renseignements et les autorités compétentes en matière de sûreté et de police de tous les pays seraient alors plus aptes à contrer de possibles attentats terroristes ou tout au moins à retrouver les traces de leurs auteurs et à les appréhender s'ils ont réussi à mettre leurs projets à exécution.

37. Toutefois, que se passerait-il si, en dépit des efforts déployés pour renforcer la transparence, nombre des administrations concernées choisissaient de continuer à offrir des possibilités d'anonymat ? En particulier, que se passerait-il si un nombre suffisant d'États du pavillon continuaient à promouvoir ou, tout au moins à accepter, l'anonymat, parce qu'ils considèreraient que, sinon, leurs registres ne seraient plus compétitifs, de sorte que les propriétaires de navires seraient incités à rechercher d'autres pavillons ?

38. Dans ces cas là, il appartiendrait aux gouvernements de faire face aux menaces, chacun pour leur part ou de concert avec les partenaires qui partagent leurs façons de voir. Les craintes pour la sûreté, qui sont permanentes depuis le 11 septembre, augmenteront considérablement si la menace d'une action terroriste impliquant les transports maritimes devait se préciser, pour une raison ou pour une autre, ou si un attentat terroriste avait effectivement lieu.

39. De par leur nature même et les circonstances dans lesquelles elle pourraient être invoquées, ces mesures qui sont comparativement à la fois indiscrettes et très gênantes, ne pourront, de toute évidence, être envisagées par les gouvernements que si les menaces d'actions terroristes devenaient effectivement très sérieuses.

➤ *Action coordonnée à l'encontre des juridictions qui offrent des mécanismes sociétaux facilitant l'anonymat*

Ces administrations, pour lesquelles la transparence est importante, pourraient être en mesure de se grouper afin d'encourager les administrations des juridictions offrant des services aux sociétés facilitant l'anonymat, à y renoncer ou à les modifier, ou bien d'exercer des pressions à ces fins. Il s'agirait manifestement d'une approche autoritaire, car elle supposerait de lever le voile du secret sur toutes les entités sociétales internationales, et pas uniquement celles qui possèdent des navires.

Des initiatives de ce genre ont déjà été prises par la communauté internationale et ont abouti à un certain succès. C'est ainsi que le Groupe d'action financière internationale (GAFI) auquel nous nous sommes référés plus haut a (notamment) pris acte d'engagements souscrits par un certain nombre d'administrations de traiter le problème de l'anonymat (voir annexe 1).

Ce genre d'action peut contribuer à réduire l'offre de mécanismes sociétaux protégeant l'anonymat.

➤ ***Encourager les États du pavillon à faire la transparence sur le régime de propriété***

Si l'on constatait des réactions insuffisantes de la part des différents États du pavillon, alors ceux qui encouragent et prônent la transparence pourraient oeuvrer de concert en vue d'inciter les États du pavillon plus réticents à se joindre à eux pour favoriser la transparence.

On pourrait, à cette fin, amener les États du pavillon prônant l'anonymat à participer à des discussions en vue de leur démontrer les différentes possibilités offertes à leurs registres pour améliorer la transparence sans nécessairement compromettre leur situation auprès des armateurs responsables. Certains signes encourageants émanant d'États du pavillon montrent qu'ils prennent conscience qu'en continuant à éviter de traiter la question des propriétaires effectifs, ils ne contribuent pas nécessairement à l'exploitation de registres maritimes efficaces. Cela pourrait inciter des États du pavillon, qui gèrent des registres traditionnels et des registres de libre immatriculation et partagent ces vues, à s'unir pour promouvoir une plus grande efficacité des contrôles des États du pavillon et une plus grande transparence des informations sur les propriétaires effectifs.

➤ ***Cibler les navires dont le propriétaire effectif n'apparaît pas clairement***

Si certains États du pavillon continuaient à promouvoir et offrir l'anonymat total aux propriétaires effectifs, d'autres gouvernements pourraient alors être obligés de se protéger eux-mêmes contre les menaces pouvant découler de ces navires. L'un des moyens de le faire serait de soumettre les navires dont l'identité des propriétaires effectifs reste obscure à des recherches intensives par les autorités compétentes.

Si l'anonymat n'est pas en soi une preuve d'implication avec des terroristes, il pourrait néanmoins constituer un élément propre à déclencher un réflexe de prudence à l'égard de ces navires. Il est suggéré d'adopter une approche à la fois prudente et vigilante qui, sans aucun doute, conduirait à prendre dans les mailles du filet des navires et des propriétaires de navires désireux de garder l'anonymat sans avoir l'intention de nuire. Toutefois, il ne faudrait pas écarter ce genre de réaction en cas de menaces graves d'action terroriste.

➤ ***Cibler les navires des États du pavillon qui prônent/autorisent l'anonymat***

Si les menaces se confirmaient et que l'on n'avait plus la possibilité d'inspecter certains navires, les gouvernements pourraient alors opter pour une approche plus large, en ciblant des pavillons entiers, lorsque ceux-ci sont connus pour autoriser ou prôner un anonymat quasi absolu. Ceci signifierait que tous les navires immatriculés à ces pavillons suspects seraient repérés comme justifiant des inspections approfondies avant d'être autorisés à se rendre dans les ports du pays chargé de procéder aux inspections. Là encore, le filet permettrait certainement d'attraper dans ses mailles des navires dont l'identité des propriétaires pourrait être relativement transparente, mais qui seraient néanmoins ciblés pour inspection détaillée car leurs pavillons seraient comme gravement suspects.

➤ ***Restreindre l'accès aux ports uniquement aux pavillons et aux navires dont le propriétaire et la structure du capital sont connus***

A titre de mesure de dernier recours, en cas de menace extrême, ou peut-être à la suite d'attentat terroriste, les gouvernements pourraient décider de restreindre l'accès à leurs ports aux seuls navires immatriculés à des pavillons assurant une transparence des informations sur la propriété et le contrôle de leurs navires, ainsi qu'aux navires dont les propriétaires sont connus. Il s'agirait là pratiquement d'une mesure de dernier recours, une fois que toutes les

autres mesures auraient été épuisées. Cela donnerait aux gouvernements un répit et/ou une fenêtre de sécurité pour leur permettre soit, de faire face à des menaces soit, en cas d'attentat accidents de réduire le plus possible les probabilités d'un nouvel attentat.

Dans le cas des deux dernières mesures, une évaluation préalable des États du pavillon qui facilitent l'accès aux informations sur la propriété et le contrôle et les autres, permettraient de mettre rapidement les mesures en oeuvre en cas de menaces qui seraient suffisamment sérieuses pour inciter le (ou les) gouvernement(s) concerné(s) à prendre des mesures de protection aussi radicales.

CONCLUSIONS

40. Si les mesures décrites dans le présent rapport étaient effectivement mises en oeuvre, elles permettraient de progresser notablement vers la suppression de l'anonymat, mais la réalité est que certaines juridictions et certains registres maritimes pourraient s'opposer à leur adoption.

41. Le présent rapport suggère que le fait de promouvoir la confidentialité (par opposition à l'anonymat) pourrait constituer un compromis réaliste qui pourrait peut-être être jugé acceptable par les juridictions et les propriétaires effectifs.

42. D'autres organisations internationales ont déjà accompli des progrès considérables au sujet des mesures à prendre à l'égard des *structures et des mécanismes sociétaires* qui facilitent l'anonymat. Il y a lieu de se féliciter de ces progrès et l'efficacité de leur mise en oeuvre doit donner lieu à un suivi attentif.

43. On a fait l'hypothèse dans le présent document que *tous les registres maritimes*, qu'ils soient traditionnels ou de libre immatriculation, risquent d'être détournés à des fins terroristes ou criminelles. Si les registres traditionnels sont probablement plus difficiles à pénétrer, le risque n'est pas nul de sorte qu'il faut aussi faire preuve de vigilance à leur égard.

44. De par leur nature même, les registres de libre immatriculation sont par définition plus vulnérables aux menées des terroristes, en particulier ceux qui mettent en avant le fait qu'ils s'engagent, dans la plupart des cas, à protéger l'identité des propriétaires effectifs. Il ne s'agit pas de punir ces registres, mais simplement d'attirer leur attention sur leur plus grande vulnérabilité et de les inviter instamment à faire preuve d'une plus grande vigilance pour éviter d'être utilisés à mauvais escient.

45. Certains signes indiquent que même les responsables des registres de libre immatriculation commencent à voir les choses ainsi, comme l'atteste un avis récemment exprimé par l'International Registries Inc. (qui administre le registre des Îles Marshall) dont un représentant a en effet déclaré que « les États du pavillon devraient être les premiers à s'employer à améliorer la transparence dans le secteur des transports maritimes »⁴. L'auteur du présent rapport approuve sans réserve cet avis et considère que toutes les mesures énumérées dans la section sur les registres maritimes, qu'ils soient traditionnels ou de libre immatriculation, sont des moyens d'atteindre cet objectif.

46. Enfin, les *gouvernements* pourraient, à un moment donné, devoir réfléchir aux actions qu'ils pourraient prendre pour assurer leur protection, si d'autres moyens ne leur ont pas permis d'assurer un niveau suffisant. Quelques-unes de ces mesures sont décrites dans le présent document. Certaines sont relativement indiscrettes et gênantes et il n'est pas facile de préciser quand il pourrait être justifié d'y recourir, si tant est que cela puisse être le cas. Il s'agirait d'une décision que seuls les gouvernements pourraient prendre au nom de leurs citoyens, lorsqu'ils seront confrontés à des circonstances graves.

4 Il s'agit d'un discours prononcé par M. Clay Maitland, managing partner d'International Registers Inc., cité dans le *Lloyd's List* du 2 octobre 2003.

ANNEXE 1

TRAVAUX CONNEXES MENÉS DANS D'AUTRES GROUPES

À notre connaissance, les mécanismes sociétaires qui peuvent être utilisés pour assurer l'anonymat des propriétaires effectifs ont été étudiés par les organes suivants :

- Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de l'argent (GAFI, il s'agit d'un organe international indépendant dont le Secrétariat est hébergé à l'OCDE).
- Le Groupe de direction de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise (il a publié le rapport intitulé « Au-delà des apparences : l'utilisation des entités juridiques à des fins illicites »).
- Le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables.

Chacun de ces organes étudie des domaines et poursuit des objectifs qui leur sont propres. Nombre de leurs activités (comme le débat sur les pratiques fiscales) ne présentent pas d'intérêt pour le présent rapport, qui traite uniquement des conséquences pour la sûreté des transports maritimes du manque de transparence sur la propriété et le contrôle des navires.

Le principal point de convergence d'intérêts entre le Comité des transports maritimes et ces divers groupes découle du fait que les uns et les autres s'intéressent au rôle joué par les entités juridiques internationales et les mécanismes facilitant l'anonymat.

Un second point de convergence important réside dans les travaux menés par le GAFI sur le financement du terrorisme, le rapport de la première étape (*Propriété et contrôle des navires*) ayant montré que les transports maritimes peuvent aussi être utilisés par les terroristes pour financer leurs activités ou que les navires peuvent être utilisés directement à des fins terroristes.

Les groupes mentionnés ci-dessus ont étudié les entités juridiques et les mécanismes sociétaires et ont établi des rapports sur ces questions, dans lesquels ils ont formulé des recommandations sur les moyens qui pourraient permettre de remédier aux problèmes posés par l'utilisation abusive de ces entités ou de ces mécanismes.

Groupe d'action financière

Une bonne partie des travaux sur l'utilisation d'entités juridiques à des fins illicites est maintenant menée par le GAFI. Celui-ci définit les normes à suivre dans le combat mené au plan international contre le blanchiment de l'argent. Il a publié en 1990, quarante Recommandations pour lutter contre le blanchiment de l'argent. Celles-ci ont été actualisées en 1996, et entérinées par plus de 130 pays. Elles ont été à nouveau mises à jour en 2003 pour tenir compte de l'évolution des pratiques de blanchiment de l'argent. Ces Recommandations définissent des normes minimales que les pays doivent mettre en oeuvre en fonction de leurs contextes et de leurs cadres constitutionnels. Plus récemment, le GAFI a aussi pris l'initiative des efforts déployés pour lutter contre le financement du terrorisme. C'est ainsi qu'en octobre 2001, il a rédigé les huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme. Ces Recommandations prévoient une série de mesures destinées à lutter contre le financement d'organisations terroristes et sont complémentaires des quarante Recommandations.

Les quarante Recommandations révisées et approuvées par le GAFI en juin 2003 incluent une norme relative à l'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des entités juridiques. Les pays

doivent s'assurer que des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues ou consultées en temps voulu par les autorités compétentes. Ils sont aussi appelés à prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les actions au porteur ne sont pas utilisées à mauvais escient pour blanchir des capitaux et doivent être capables de démontrer l'adéquation de ces mesures. En ce qui concerne les trusts express, les informations sur les personnes ayant constitué ces trusts doivent être accessibles aux autorités compétentes en temps voulu⁵.

Les nouvelles réglementations précisent aussi que les banques et autres organisations financières ont obligation d'identifier leurs clients et les bénéficiaires effectifs ainsi que de vérifier les identités des uns et des autres. Cela signifie que ces établissements sont obligés d'identifier les personnes physiques qui *in fine* possèdent ou contrôlent une société, un trust, etc. Par ailleurs, les Recommandations prévoient maintenant d'étendre ces exigences à un certain nombre d'entreprises et de professions non financières comme les avocats, les comptables ainsi que les prestataires de services aux sociétés et les trusts. Dans de nombreux pays, les entreprises de ce type créent, gèrent et administrent des sociétés, des fondations, des trusts et d'autres types de personnes morales ou de constructions juridiques qui seraient donc en position de fournir aux autorités nationales compétentes l'information qu'elles pourraient exiger sur les propriétaires effectifs et les structures de contrôle.

Tous les membres du GAFI se sont engagés à démarrer sans attendre les travaux sur la mise en oeuvre des Recommandations révisées, au cas où leur législation intérieure ne leur permet pas déjà de s'y conformer. Par ailleurs, un processus d'autoévaluation et d'évaluation mutuelle sera mené par le GAFI et des organismes régionaux analogues. Les évaluations menées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, dans le cadre de leur Programme d'évaluation du système financier et de leur Programme d'évaluation des centres financiers offshore, ont aussi notablement contribué à faire en sorte que les Recommandations du GAFI soient mises en oeuvre dans tous les pays. Le Fonds et la Banque examineront, début 2004, la suite à donner à ces programmes, en se fondant sur les Recommandations révisées. Les programmes d'évaluation du GAFI, des organismes régionaux analogues, du FMI et de la Banque mondiale, couvrent une majorité appréciable de pays et de territoires dans le monde.

En 1999, le GAFI a aussi lancé un processus de grande ampleur en vue d'identifier les pays et territoires non coopératifs (PTNC) dans la lutte contre le blanchiment de l'argent. Ce processus PTNC vise à déceler les lacunes cruciales des systèmes de lutte contre le blanchiment de l'argent qui constituent des obstacles à la coopération internationale. Le but de ce processus est d'atténuer la vulnérabilité des systèmes financiers au blanchiment de l'argent en faisant en sorte que tous les centres financiers adoptent et mettent en oeuvre des mesures de prévention, de détection et de sanction du blanchiment de l'argent, conformément à des normes reconnues au niveau international. Ce processus prévoit notamment que les pays examinés doivent montrer qu'ils disposent de systèmes adéquats pour identifier les bénéficiaires effectifs et ceux qui contrôlent les personnes morales et les constructions juridiques.

5 Recommandations 33 et 34 des Quarante Recommandations révisées du GAFI. La liste complète des Recommandations peut être consultée à :
http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_37453_2789401_1_1_1_37453,00.html.

Les huit Recommandations supplémentaires peuvent être consultées à :
http://www.fatf-gafi.org/SRecsTF_en.htm#To%20download.

Groupe de direction de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise

L'OCDE a été l'une des premières organisations à définir des normes sur la transparence de la propriété des entités juridiques. En 2001, son Groupe de direction sur le gouvernement d'entreprise a publié un rapport intitulé « Au-delà des apparences : l'utilisation des entités juridiques à des fins illicites ». Sur la base de ce rapport, un modèle « d'options pour l'obtention d'informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle », établi et adopté en 2002, offre un outil pratique pour l'évaluation des systèmes actuels d'obtentions d'information sur les propriétaires effectifs et le contrôle des entités juridiques, axé sur le menu d'options identifié dans le rapport. Le rapport et le modèle invitent les gouvernements à s'assurer qu'ils peuvent obtenir et échanger des informations sur la propriété et le contrôle des entités juridiques en vue de lutter contre leur utilisation à des fins illicites.

A cet égard, le rapport et le modèle proposent que les pays adhèrent à trois objectifs fondamentaux. Ces trois objectifs fondamentaux offrent aussi un moyen de mesurer l'efficacité opérationnelle des options à mettre en oeuvre dans une juridiction :

- Les autorités compétentes doivent conserver ou pouvoir obtenir les informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des entités juridiques.
- Il est nécessaire d'assurer une supervision adéquate et la stricte intégrité du système d'obtention et de conservation de ces informations.
- Il doit être possible aux autorités de réglementation, de surveillance ou de police, dans le cadre de leurs fonctions et à des fins d'investigation sur des activités illicites, d'échanger sur le plan interne ou international, des informations non publiques sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des entités juridiques, dans le respect des principes juridiques fondamentaux de chaque juridiction.

Le rapport suggérait que les pays pouvaient contrer l'utilisation abusive des entités juridiques par l'obtention et le partage d'informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle. Il proposait trois mécanismes ou options permettant d'obtenir ces informations. Le modèle vise à permettre de déterminer plus facilement la situation des juridictions par rapport aux trois options proposées. Il décrit les aspects qui permettront de déterminer l'option la mieux adaptée à la juridiction en fonction des caractéristiques du système. Ces trois options sont les suivantes :

- **Déclaration préalable aux autorités :** Un système de déclaration préalable aux autorités suppose la communication aux autorités compétentes des informations sur la propriété effective et le contrôle des entités juridiques au moment de la création ou de la constitution et impose une obligation d'actualisation en temps utile de ces informations lorsque des changements surviennent. L'obligation de communiquer des informations aux autorités peut incomber à l'entité juridique, à l'ultime bénéficiaire effectif ou au prestataire de services chargé de la constitution ou de la gestion de l'entité juridique.
- **Obligation pour les prestataires de services aux sociétés de conserver des informations sur la propriété effective et le contrôle :** Dans cette option, les intermédiaires chargés de la constitution et de la gestion d'entités juridiques, par exemple les agents spécialisés dans la création d'entreprises, les sociétés de fiducie, les agents agréés, les avocats, les notaires, les fiduciaires et les sociétés fournissant des actionnaires, des administrateurs ou des dirigeants (les « prestataires de services aux sociétés ») mandataires, sont tenus d'obtenir, de vérifier et de conserver les informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des entités juridiques qu'ils constituent ou gèrent, ou auxquels ils fournissent des services fiduciaires.

- **Recours privilégié à un mécanisme d'investigation :** Dans un système d'investigation, les autorités essaient d'obtenir (en usant de pouvoirs coercitifs, de mandats de justice et d'autres mesures) des informations sur la propriété effective et le contrôle lorsqu'elles soupçonnent l'existence d'activités illicites, lorsqu'elles en ont besoin dans le cadre de leur mission de réglementation et de surveillance, ou lorsque d'autres autorités nationales ou internationales, en ont fait la demande à des fins de réglementation, de surveillance ou de police.

Ces options constituent trois grandes catégories, qui sont, dans une large mesure, complémentaires. Elles pourraient être ajustées et/ou associées pour s'adapter aux conditions, aux pratiques et aux systèmes juridiques locaux, à condition qu'il y ait entière adhésion aux objectifs fondamentaux. Elles ne devraient pas être interprétées comme étant exhaustives ou exclusives et doivent être considérées comme étant de nature à compléter les mesures de lutte et de prévention de l'utilisation d'entités juridiques à des fins illicites.

Indépendamment des options choisies, les systèmes permettant de conserver ou d'obtenir des données sur la propriété effective et le contrôle doivent faire l'objet d'une surveillance adéquate et leur stricte intégrité doit être assurée. Chaque juridiction doit veiller à prendre des sanctions crédibles et suffisamment lourdes pour dissuader toute utilisation abusive et punir toute infraction et doit veiller à leur application rigoureuse.

Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables

Le Comité des affaires fiscales de l'OCDE (CAF) mène aussi des travaux approfondis sur la fiscalité, y compris sur le thème des pratiques fiscales dommageables. Ces travaux sont conduits par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables, qui est un organe subsidiaire du CAF. En 1998, le Forum a publié un rapport intitulé : *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*. Il a été suivi par d'autres rapports en 2000 et en 2001. Un objectif fondamental des travaux menés par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables est d'améliorer la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales au sein des pays Membres de l'OCDE et dans les pays non membres.

La transparence dans ce contexte exige que les informations bancaires et comptables sur la propriété soient accessibles aux autorités publiques compétentes pour pouvoir être transmises en réponse à des demandes d'information. Au sujet des informations sur la propriété, la norme qui a été définie, prévoit que les autorités doivent avoir le pouvoir d'obtenir et de transmettre des informations, sur les propriétaires des entreprises, les sociétés de personnes et les fondations. Dans le cas des trusts ou fiducies, les informations disponibles doivent porter sur leurs fondateurs, leurs mandataires et leurs bénéficiaires.

La norme en la matière figure dans l'Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale [www.oecd.org/taxation/]. Il est important de noter que cet Accord a été élaboré par un groupe constitué de représentants de pays Membres de l'OCDE ainsi que de délégués de pays non membres de l'OCDE qui avaient souscrit des engagements en matière de transparence et d'échange d'informations.

Les normes définies dans l'Accord modèle sur l'échange d'informations sont des normes communes conçues pour s'appliquer de la même manière aux pays de l'OCDE et aux économies non membres. Dans ses travaux sur les pratiques fiscales dommageables, l'OCDE a travaillé en étroite concertation avec de nombreuses économies non membres. Ces travaux menés avec les partenaires participants présentent toutefois une importance particulière. Il s'agit de pays et de juridictions qui ont souscrit des engagements en faveur de la transparence de l'échange d'informations à des fins fiscales.

A ce jour, sur les 33 pays et juridictions ayant souscrit ces engagements, bon nombre d'entre eux gèrent des registres maritimes. Ce qui signifie dans la pratique que ces juridictions sont convenues d'introduire, par étapes, les mesures réglementaires et administratives nécessaires pour mettre en œuvre les normes convenues en matière de transparence et d'échange d'informations, y compris la transparence sur la propriété. Ces pays et juridictions sont identifiés dans la liste suivante⁶.

L'OCDE a identifié six paradis fiscaux non coopératifs, dont deux : le Libéria et les Îles Marshall gèrent des registres maritimes importants. Ces six juridictions ont pour le moment décidé de ne pas souscrire d'engagements en faveur de la transparence et l'échange d'informations.

JURIDICTIONS AYANT SOUSCRIT DES ENGAGEMENTS

Les juridictions ou pays suivants ont souscrit des engagements en faveur de la transparence et de l'échange d'informations à des fins fiscales :

• Anguilla	• Antigua et Barbuda
• Aruba	• Bahamas
• Bahreïn	• Belize
• Bermudes	• Îles vierges britanniques
• Îles Caïman	• Îles de Cook
• Chypre	• Dominique
• Gibraltar	• Grenade
• Guernesey	• Île de Man
• Jersey	• Malte
• Montserrat	• Maurice
• Antilles néerlandaises	• Niue
• Panama	• Samoa
• San Marino	• St. Christopher (St. Kitts) et Nevis
• Sainte Lucia	• Seychelles
• St. Vincent et les Grenadines	• Turks & Caicos
• Îles vierges (Etats-Unis)	• Vanuatu
	• Nauru

⁶ Les lettres d'engagement souscrites par ces juridictions peuvent être consultées à : http://www.oecd.org/document/19/0,2340,en_2649_33745_1903251_1_1_1_37427,00.html.