

Analyse juridique du concept de transparence de la propriété effective dans les pays ITIE

Table des matières

1. Étude de la législation relative à la propriété effective en vigueur dans certains des pays mettant en œuvre l'ITIE.....	1
2. Portée et méthodologie de l'étude.....	2
3. Dispositions relatives à la propriété effective découlant des législations étudiées	3
i) Autorité compétente.....	3
ii) Définition de la propriété effective.....	4
iii) Entités déclarantes	9
iv) Renseignements concernant l'identité des propriétaires effectifs	11
v) Vérification des données	13
vi) Mise à jour des informations	15
vii) Sanctions en cas de fausse déclaration ou de non-divulgation.....	16
viii) Accès du public.....	18
4. Conclusions et recommandations.....	20

1. Étude de la législation relative à la propriété effective en vigueur dans certains des pays mettant en œuvre l'ITIE

La Norme ITIE exige qu'à compter du 1^{er} janvier 2020 les pays de mise en œuvre demandent – et que les entreprises divulguent – les informations relatives à la propriété effective (Exigence 2.5). Cette exigence s'applique aux entreprises qui sont sur le point d'acquiescer ou qui détiennent des participations dans le secteur extractif d'un pays et doit permettre la divulgation du nom des propriétaires effectifs, du degré de propriété et de certains renseignements sur la façon dont la propriété est détenue ou le contrôle exercé. Afin de satisfaire à cette exigence et de conférer aux autorités gouvernementales le pouvoir de recueillir les informations requises, il pourra s'avérer nécessaire de faire adopter une nouvelle législation dans un grand nombre de pays de mise en œuvre. Dans certains autres, néanmoins, il sera possible de s'appuyer sur la législation en

vigueur en matière de lutte contre la corruption, de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme qui exigent déjà la divulgation des informations relatives à la propriété effective.

Cette étude a pour objet de passer en revue la législation relative à la divulgation de la propriété effective d'ores et déjà applicable dans plusieurs des pays mettant en œuvre de l'ITIE. Le but est en particulier d'informer les groupes multipartites sur les différentes approches juridiques adoptées pour aborder la question de la divulgation de la propriété effective, et d'aider l'ITIE ainsi que ses partenaires à apporter un soutien aux pays qui envisagent l'adoption d'une nouvelle législation ou d'une réforme en la matière. Une comparaison est faite des différentes lois examinées qui permet d'identifier les lacunes pouvant limiter la divulgation complète de la propriété effective. L'enquête menée permet également de fournir des recommandations sur le niveau de détail auquel doivent parvenir les législations relatives à la propriété effective et sur la façon dont les lacunes identifiées peuvent être comblées en vue d'améliorer la transparence.

Il peut sembler prématuré de vouloir déterminer les meilleures pratiques en matière de propriété effective, compte tenu en particulier du caractère récent de la plupart des lois adoptées, mais l'étude met néanmoins en relief les dispositions les mieux structurées, les plus pertinentes et les plus complètes sur la divulgation de l'information et sur la transparence en général. En l'occurrence, des exemples de dispositions et des recommandations sont fournis pouvant aider les pays à adapter ou à compléter leur législation sur la propriété effective et à mieux la faire appliquer.

2. Portée et méthodologie de l'étude

L'étude a consisté en premier lieu en une analyse des textes de loi sur la propriété effective en vigueur dans 16 pays. L'examen a été limité principalement aux pays mettant en œuvre la Norme ITIE ; toutefois, la législation de quelques pays non membres de l'ITIE a également été consultée afin de fournir des exemples supplémentaires d'exigences en matière de divulgation de la propriété effective. Ont été passées en revue les lois spécifiques au secteur de l'extraction, ainsi que les lois ne se rapportant pas spécifiquement au secteur, telles que les lois spéciales sur la propriété effective, les lois sur les sociétés, les lois relatives au blanchiment d'argent et les lois relatives à la lutte contre la corruption. Plus précisément, l'analyse a porté sur les législations relatives aux domaines suivants :

- Droit des sociétés (Afghanistan, Ghana, Ukraine, Royaume-Uni et Zambie) ;
- Codes miniers (Cameroun, Kazakhstan, République kirghize, Malawi et Indonésie) et législation ou réglementations applicables dans le domaine pétrolier (Ghana, Indonésie et Libéria) ;
- Lois relatives à la propriété effective (Indonésie, Kazakhstan, Pérou et Ukraine) ;
- Autres types de législation (par exemple, la loi colombienne sur la lutte contre la corruption ; la loi de la République du Congo sur la transparence dans les finances publiques ; le Code du commerce et le Code monétaire et financier français ; et la loi ukrainienne sur les infractions financières).

Pour les pays dans lesquels les dispositions relatives à la propriété effective découlent de plusieurs textes de loi, ceux-ci ont également été inclus dans le champ de l'étude (c'est par

exemple le cas du Ghana, de l'Indonésie et de l'Ukraine). La directive de l'Union européenne contre le blanchiment d'argent (« directive de l'UE ») a en outre été examinée dans la mesure où elle établit d'importantes lignes directrices pour les pays de l'UE mettant en œuvre l'ITIE.

Certains des pays inclus dans l'analyse (par exemple la République kirghize, le Kazakhstan et l'Ukraine) se trouvent précisément dans une phase d'élaboration de normes ou de règlements d'application. Lorsqu'elles étaient disponibles, ces références normatives supplétives ont été incluses dans le travail d'analyse ; toutefois, dans certains pays, elles ont semblé trop incomplètes pour être étudiées. Du fait de l'évolution des normes relatives à la propriété effective, l'étude peut paraître quelque peu amputée, mais cela n'a pas empêché toutefois de procéder à une analyse rigoureuse. En outre, les lois ont été traduites en anglais, ce qui a peut-être eu pour effet d'altérer certaines définitions et certains termes, mais n'a pas pour autant fait obstacle à une analyse utile.

Le travail a porté sur huit questions habituellement couvertes par la législation applicable en la matière : i) identification de l'autorité compétente ; ii) définition de la propriété effective ; iii) identification des entités déclarantes ; iv) détails sur l'identité des propriétaires effectifs ; v) vérification des données ; vi) exigences relatives à la mise à jour des informations ; vii) sanctions pour fausse déclaration ou non-divulgaration ; et viii) règles d'accès à l'information. Il s'agit en fait de questions sur lesquelles les pays de mise en œuvre demandent souvent l'appui du Secrétariat international.

3. Dispositions relatives à la propriété effective découlant des législations étudiées

i) Autorité compétente

Afin d'assurer une mise en œuvre et une application appropriées de la législation concernée, les organismes en charge de l'administration de la divulgation de la propriété effective doivent être clairement désignés. La Norme ITIE prévoit que, dans la mesure du possible, les informations relatives à la propriété effective doivent figurer dans les documents que les entreprises ont à présenter aux organismes de régulation des sociétés, de contrôle des marchés boursiers, ou aux administrations chargées de l'octroi de licences aux industries extractives.

Dans les lois étudiées, les autorités compétentes varient selon le type de législation. Les autorités de régulation des sociétés sont compétentes lorsque les dispositions relatives à la propriété effective découlent du droit des sociétés (par exemple en Afghanistan, au Royaume-Uni et en Zambie). En Indonésie et en Ukraine, la responsabilité incombe au ministère de la Justice (ou chargé de l'application de la Loi) qui a le pouvoir de réguler les entreprises. Dans le cas indonésien cependant, le règlement présidentiel sur la propriété effective mentionne d'autres autorités compétentes, même si en pratique le registre de la propriété effective est tenu par le ministère de la Justice. Dans le cas des lois sectorielles, le ministère des Mines (Cameroun, Malawi), le ministère du Pétrole (Ghana et Libéria) et le ministère chargé de la régulation du secteur extractif (République kirghize) sont considérés comme autorités compétentes. D'autres exemples font état du greffe des tribunaux de commerce (France) et du ministère chargé de l'Investissement et du Développement (Kazakhstan). Les normes en vigueur en République du Congo et au Pérou ne précisent pas les organismes chargés de faire respecter la législation relative à la propriété effective.

Principaux points à retenir et recommandations :

- Étant donné que l'autorité compétente chargée de la collecte des informations sur la propriété effective varie d'un pays à l'autre, les pays de mise en œuvre ont tout intérêt à identifier clairement dans leur législation l'organisme chargé de la collecte de ces informations, à veiller à ce que la législation centralise la collecte et à préciser quel est l'organisme chargé de la vérification des informations et de l'application des sanctions en cas de non-respect. La non-identification de l'organisme responsable, ou l'absence de répartition précise des responsabilités entre divers organismes, peut conduire à une divulgation partielle des informations liées à la propriété effective, de même qu'à des insuffisances au niveau de la vérification des informations et de l'application des sanctions.
- Si ce sont les organismes de régulation des sociétés qui se voient conférer le pouvoir de contrôler la législation se rapportant à la propriété effective, le champ d'application se trouve élargi à l'ensemble des entreprises opérant dans un pays, tandis que s'il s'agit d'une législation propre à un secteur, seules les entreprises appartenant à ce secteur sont concernées, par exemple celles exerçant des activités dans le secteur extractif. Chaque approche a ses avantages et ses inconvénients, selon que l'on considère des facteurs tels que la capacité de l'organisme, ses ressources et la volonté politique sous-tendant le tout. Les pays de mise en œuvre sont donc invités à évaluer si l'application d'une législation plus générale sur la propriété effective ne sera pas limitée par des contraintes liées au niveau des capacités et ressources allouées, car ceci pourra avoir pour effet de restreindre les divulgations devant être faites par les entreprises du secteur extractif.

ii) Définition de la propriété effective

La Norme ITIE exige que chaque Groupe multipartite convienne d'une définition appropriée de l'expression « propriétaire effectif » qui se réfère à la ou aux personne(s) physique(s) qui, directement ou indirectement, détien(nen)t la propriété de la personne morale ou la contrôle(nt) (Exigence 2.5.f.ii). La définition doit tenir compte des normes internationales et des lois nationales applicables et comporter des seuils de propriété. L'absence de définition appropriée de ce concept a été signalée comme un obstacle majeur à l'obtention de données utiles sur la propriété effective dans les pays ITIE.

Dans l'ensemble des pays, les éléments de définition les plus fréquemment rencontrés sont la participation en actions ou la part propriétaire, la détention des droits de vote, un intérêt pécuniaire et le pouvoir de nommer et de révoquer les administrateurs de sociétés. Toutefois, plusieurs des lois étudiées ne comportent pas de définition de la propriété effective (c'est le cas de la Colombie, de la République du Congo, du Kazakhstan, du Libéria et du Malawi). Elles se réfèrent néanmoins à des concepts proches de celui de la propriété effective. Les législations du Cameroun et du Malawi font référence aux « détenteurs ». Le Kazakhstan ne définit pas la notion de propriété effective, mais celle de « contrôle ». La législation péruvienne fait référence à « l'ultime bénéficiaire ». En général, les lois qui ne contiennent pas de définition ont été promulguées avant la publication de la Norme ITIE 2016 et ne couvrent donc pas spécialement la question de la divulgation de la propriété effective.

Enfin, certaines lois précisent la portée de l'applicabilité de la définition de propriété effective, comme celle du Cameroun qui prévoit que la définition s'applique aux sociétés demanderesse et détentrices de titres miniers, aux sous-traitants et aux filiales de ces entités.

Dans les lois énonçant une définition, les notions de propriété effective/propriétaire effectif sont définies par référence aux notions suivantes :

- **Actionnaire / capital social / participation propriétaire / part dans un titre minier**

(Cameroun, Union européenne, France, Indonésie, République kirghize, Malawi, Pérou, Ukraine, Royaume-Uni, Zambie)

- **Droits de vote ou pouvoir d'attribution des droits de vote**

(Afghanistan, Cameroun, Union européenne, France, Indonésie, République kirghize, Kazakhstan, Ukraine, Royaume-Uni, Zambie)

- **Droit aux bénéfices / intérêt pécuniaire (participation aux résultats)**

(Cameroun, Ghana, Indonésie, République kirghize et Zambie)

- **Pouvoir de nommer et de révoquer les administrateurs d'une entreprise**

(Indonésie, en République kirghize « nomination/révocation directe et/ou indirecte des membres des organes directeurs », Pérou, Royaume-Uni et Zambie)

- **Pouvoir de décision**

(Pérou, en Ukraine « influence décisive sur la gestion ou l'activité économique »)

- **Représentant légal de l'entité**

(France)

- **Personne au nom de qui les opérations sont menées**

(Ghana)

- **Contrôle**

- *Direct et/ou indirect*

(Union européenne, France, Ghana, Kazakhstan, République kirghize, Pérou, Ukraine et Zambie)

- *Diverses formes*

(Union européenne, « contrôle par d'autres moyens » ; Ghana, « contrôle effectif en dernier ressort » ; Pérou « exercice d'une autre forme de contrôle sur la personne morale » ; Royaume-Uni, « influence notable ou contrôle » ; Zambie, « influence importante sur la politique de gestion ou la conduite des affaires »).

1. Le concept de « contrôle »

De nombreuses lois incluent le concept de « contrôle » dans la définition de la propriété effective et indiquent généralement si la notion de contrôle ou de propriété « direct(e) » ou « indirect(e) » doit s'entendre comme déterminant la propriété effective. La plupart des lois ne précisent pas ce qui différencie le contrôle direct du contrôle indirect, quoique le contrôle indirect semble couvrir les situations dans lesquelles une personne ou une entité est en mesure d'influencer la prise de décision ou la structure propriétaire au sein d'une société, par le biais d'un ou de plusieurs intermédiaires. Lorsque la notion de contrôle indirect est définie, comme c'est le cas au Kazakhstan, elle répond à la logique suivante : « [le] contrôle indirect désigne la capacité d'une personne ou d'une organisation à contrôler une autre organisation par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs organisations tierces, entre lesquelles il existe un contrôle direct ». L'idée de contrôle indirect semble être une notion « fourre-tout » dans la plupart des législations, et désigner des situations où des personnes ou des entités exercent une influence sur une société en dehors des mécanismes habituels de propriété du capital/actions et des droits de vote.

2. Les seuils

La plupart des législations incluent un seuil dans leur définition, à partir duquel une personne physique détenant directement ou indirectement le pourcentage indiqué — dans la propriété ou le contrôle de l'entreprise — est considérée comme un propriétaire effectif. Les seuils à partir desquels le niveau de participation dans le capital (ou en actions) représente un niveau de propriété effective directe varient d'un pays à l'autre et vont de 5 % à 25 %. Certains pays prévoient des seuils au niveau des droits de vote pour déterminer la propriété effective directe, qui vont de 10 % à 25 %. Certains autres fournissent le niveau de participation aux bénéficiaires (Indonésie). Le Kazakhstan pour sa part conclut à un « contrôle direct » lorsqu'une personne/organisation perçoit plus de 25 % du résultat net distribué de l'exploitant du sous-sol. Des exemples de seuils sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Pays	Seuils
Cameroun, Malawi	≥ 5 % de la propriété du capital/actions
République kirghize, Pérou	≥ 10 % de la propriété du capital/actions
Ukraine, Royaume-Uni	≥ 25 % de la propriété du capital/actions ≥ 25 % des droits de vote
Indonésie, Kazakhstan	≥ 25 % de la propriété du capital/actions ≥ 25 % des droits de vote

≥ 25 % du résultat net distribué/participation aux bénéficiaires

3. Personnes physiques

De nombreuses lois n'énoncent pas clairement que le « propriétaire effectif » doit toujours se référer à une personne physique (notamment en Afghanistan, au Cameroun, en Colombie, en République du Congo, au Kazakhstan, au Liberia et au Malawi). Parmi les pays qui signalent expressément que les propriétaires effectifs doivent être des personnes physiques ou individus, signalons l'Union européenne, la France, le Ghana, l'Indonésie, la République kirghize, le Pérou, l'Ukraine, le Royaume-Uni et la Zambie.

4. Proches ou membres d'une même famille

Certains pays abordent la question des proches ou des membres d'une même famille dans leurs lois relatives à la propriété effective. La loi ghanéenne contient des dispositions visant à les considérer comme étant des propriétaires effectifs, mais uniquement en ce qui concerne les personnes politiquement exposées. La loi du Malawi prévoit que si les actions sont au nom du conjoint d'un fonctionnaire public, ce dernier est considéré comme l'ultime détenteur présumé des droits attachés à ces actions.

5. Présomptions

Certaines lois contiennent des dispositions qui créent une présomption en matière de propriété effective. En France, les gérants de sociétés de personnes et les présidents de sociétés par actions simplifiées sont présumés être les propriétaires effectifs. La loi péruvienne sur la propriété effective prévoit que, dans le cas où aucun propriétaire effectif ne peut être identifié sur la base des critères établis, la personne physique qui détient une position similaire ou équivalente à celle des personnes détenant 10 % du capital sera considérée comme propriétaire effectif.

6. Références aux personnes politiquement exposées (PPE)

La Norme ITIE indique que la définition de la propriété effective doit spécifier les obligations de déclaration pour les personnes politiquement exposées ou PPE (Exigence 2.5.f.i). Bien qu'il soit fait référence aux PPE dans certaines de leurs dispositions, les lois étudiées ne définissent pas quelles sont ces obligations de déclaration. La directive européenne mentionne la nécessité de mettre en place des systèmes de gestion des risques applicables aux PPE. Quant à elle, la loi ghanéenne sur les sociétés dresse la liste des personnes qui sont considérées comme des PPE, notamment celles qui exercent des fonctions publiques importantes au Ghana, à l'étranger et dans des organisations internationales, les hauts responsables des partis politiques et leurs proches, et les membres de leur famille immédiate.

Principaux points à retenir et recommandations :

- Les législations étudiées contiennent un éventail assez large de définitions de la propriété effective. Ces définitions, néanmoins, ne font pas toutes référence aux personnes physiques ou individus comme l'exige la Norme ITIE. En outre, peu de ces définitions abordent la question de l'utilisation de proches et de membres d'une même famille pour

occulter les véritables propriétaires effectifs, bien que la référence à la notion de contrôle dans un certain nombre de ces définitions puisse englober cet aspect. Il est recommandé aux pays de mise en œuvre de veiller à ce que la législation précise ce qu'il faut entendre par contrôle direct et contrôle indirect. Pour ce faire, il leur revient de considérer les types de propriété et de contrôle qui existent (par exemple la participation au capital des entreprises, les droits de vote dans les organes de direction, etc.) et de préciser que les propriétaires effectifs doivent, en dernier lieu, être des « personnes physiques ». Les pays de mise en œuvre peuvent également se référer aux notes d'orientation du Secrétariat international relatives à la divulgation de la propriété effective, qui proposent des dispositions types sur la propriété effective¹.

- Les seuils de déclaration varient également d'un pays à l'autre et s'appliquent aux différents niveaux de propriété, de contrôle ou de participation aux résultats financiers. Il est important que ces seuils soient établis en tenant compte de la structure des entreprises opérant dans un pays, de l'ensemble des participations détenues par une personne, ainsi que des différents moyens d'exercer le droit de propriété et le contrôle sur la personne morale. Afin de garantir une divulgation complète des informations relatives aux propriétaires effectifs d'une entreprise, les pays peuvent envisager l'application de seuils indépendamment de la manière dont la propriété est détenue ou le contrôle exercé. Par exemple, outre les cas dans lesquels une personne exerce un droit de propriété par le biais d'une part dans l'actionnariat, un seuil pourrait également être fixé dans les cas où une personne maintient une part de contrôle sur la société (au moyen de mandataires, d'ententes contractuelles, etc.).
- Les PPE sont rarement mentionnées dans les dispositions relatives à la propriété effective, en dépit des dispositions expresses de la Norme ITIE en ce sens, relatives à l'obligation de déclaration des PPE. S'il est vrai que certains pays abordent la question à travers des textes de loi distincts, il reste néanmoins nécessaire d'inclure ces obligations de déclaration des PPE dans la plupart des législations ou d'y faire référence. Les pays de mise en œuvre peuvent en ce sens envisager la possibilité de lier leurs déclarations sur la propriété effective conformément à la Norme ITIE aux obligations de déclaration déjà existantes pour les PPE, telles que les démarches qu'elles doivent obligatoirement faire pour déclarer leur patrimoine.
- Les types de lois contenant une définition de la propriété effective varient selon les pays. Les lois ayant trait spécifiquement à la divulgation de la propriété effective (adoptées par exemple en Indonésie, au Pérou et en Ukraine), et les normes visant à lutter contre les flux financiers illicites (éditées par exemple au niveau de l'UE, en France et au Royaume-Uni) fournissent généralement une définition plus détaillée de la propriété effective que les textes plus généraux relatifs à la lutte contre la corruption. Au soutien d'une déclaration complète des informations sur la propriété effective dans les industries

¹ La note d'orientation de l'ITIE relative à la mise en œuvre des divulgations sur la propriété effective est disponible sur le lien : <https://eiti.org/document/guidance-on-implementing-beneficial-ownership-disclosure-slides-group-exercises>

extractives, les pays de mise en œuvre pourraient faire adopter des lois spécifiques ou des amendements à la législation déjà en vigueur se rapportant à la matière.

iii) Entités déclarantes

La plupart des législations étudiées signalent quelles sont les entités responsables de procéder à la déclaration de leurs propriétaires effectifs. Cette obligation s'impose ordinairement aux sociétés², et dans certains pays d'autres types de personnes morales sont aussi tenues de faire une telle déclaration, notamment les sociétés de personnes, dont les cabinets professionnels, les sociétés fiduciaires et les entrepreneurs individuels³. La France, l'Indonésie et la Zambie font la distinction entre les sociétés constituées conformément aux lois du pays et celles constituées ailleurs. Les personnes à qui il incombe de faire la déclaration sont généralement les administrateurs de sociétés (Afghanistan), les détenteurs ou demandeurs de titres miniers ou de concessions minières (Cameroun, Colombie, Indonésie, Kazakhstan, République kirghize, Liberia et Zambie), les sous-traitants (Cameroun), et les chefs d'entreprise (Indonésie). Parfois, le même devoir s'impose aux professionnels du droit (Zambie) et aux notaires (Indonésie). La directive de l'UE demande aux « personnes morales et autres entités juridiques » de tenir un registre de leurs propriétaires effectifs et que ces derniers fournissent eux-mêmes à ces entités les informations qui leur sont nécessaires pour satisfaire à cette obligation.

Dans les cas où les dispositions relatives à la propriété effective sont contenues dans la législation spécifique au secteur extractif, la divulgation des propriétaires effectifs est généralement liée à la procédure de demande de licence ou de titre (Cameroun, Indonésie par voie réglementaire, Kazakhstan, République kirghize, Liberia et Malawi). Il n'est toutefois pas certain que cette information soit précisément évaluée dans ces pays dans le cadre de la procédure à suivre. Enfin, bien que la Norme ITIE précise que chaque entité membre d'une coentreprise (*joint-venture*) ait à divulguer le nom de ses propriétaires effectifs, les législations étudiées ne semblent pas évoquer précisément le cas de ces entités.

1. Procédures de collecte et de conservation des données

Parmi les législations étudiées, seules la loi péruvienne et la directive européenne mentionnent spécifiquement les procédures de collecte et de conservation des données. La loi péruvienne prévoit que les entités établissent des procédures internes en vue d'obtenir et de conserver les renseignements sur la propriété effective et exige la présentation d'une déclaration assermentée contenant de telles données conformément au Code des impôts péruvien. La directive européenne laisse aux pays membres le soin de décider des procédures de collecte des données, mais requiert que les informations figurent dans un registre national public. Quoique les dispositions législatives en vigueur dans certains pays prévoient des procédures de collecte et de conservation des données, il peut s'agir en fait d'un aspect d'ordre réglementaire ou administratif que les pays solutionnent donc dans le cadre de normes d'application ou de hiérarchie inférieure.

² Par exemple, l'Union européenne, la France, le Ghana, l'Indonésie, le Liberia, le Pérou, l'Ukraine, le Royaume-Uni et la Zambie.

³ Par exemple, l'Union européenne, la France, l'Indonésie, le Pérou, le Royaume-Uni et l'Ukraine.

2. Dérogations

Certaines des lois étudiées prévoient des dérogations à l'obligation de déclaration de la propriété effective. Elles concernent en particulier les sociétés cotées sur un marché réglementé, déjà soumises à des obligations de déclaration assez strictes (Union européenne et Royaume-Uni), les sociétés cotées en Bourse (France), ainsi que les partis politiques, les syndicats d'artistes, les ordres des avocats, les chambres de commerce/industrie et les entités locales autonomes (Ukraine).

Principaux points à retenir et recommandations :

- C'est la loi qui le plus souvent impose une obligation de déclaration aux personnes morales ; toutefois, les personnes qui, au sein d'une société, sont chargées de respecter cette obligation ne sont pas toujours clairement signalées et varient. Certaines lois indiquent qu'il revient aux mandataires sociaux et administrateurs de le faire, tandis que d'autres prévoient que ce devoir peut revenir aux professionnels du droit et aux notaires. Les propriétaires effectifs eux-mêmes peuvent également être tenus de produire une déclaration. Le problème de la détermination des personnes auxquelles s'impose cette obligation est étroitement lié à la question de savoir qui sera tenu responsable en cas de non-divulgation et/ou de fausses déclarations ; cela dépend aussi de qui a une connaissance effective du processus décisionnel et de la structure propriétaire de l'entreprise. Il s'agit là de facteurs importants à prendre en compte au moment de décider qui sera tenu de divulguer ces renseignements. Les pays de mise en œuvre ont donc tout intérêt à indiquer quelles sont les entités et quelles sont les personnes en leur sein tenues de fournir les informations relatives à la propriété effective ; ceci permettra de clarifier les responsabilités et les obligations concernant le caractère complet et exact des informations à fournir.
- En sensibilisant les entités déclarantes sur la législation relative à la propriété effective et en leur fournissant des orientations, les pays de mise en œuvre peuvent en quelque sorte éduquer les sociétés en la matière et les aider à mettre en place des processus ou protocoles de déclaration garantissant un niveau exact, opportun et adéquat d'information, susceptible également de limiter les responsabilités.
- Il reste que dans les pays où la divulgation de la propriété effective est liée au processus de demande de licence ou de titre, il est difficile de savoir si une non-divulgation ou toute fausse déclaration pourrait avoir une incidence sur l'évaluation de la demande. En ce sens, les pays de mise en œuvre peuvent être amenés à examiner plus avant la question de savoir si et comment les informations relatives à la propriété effective doivent être examinées ou évaluées dans le cadre des formalités d'octroi de licences ou de titres, et ce afin de garantir un bon niveau de vérification.
- En outre, ils sont incités à veiller à ce que les procédures de collecte des données comportent un volet conservation de ces données et à ce que les procédures ne soient pas trop lourdes ni répétitives. Il semble opportun également d'examiner quels peuvent être les points communs avec les processus de collecte de données existants, par exemple les rapports rendus annuellement par les entreprises.

- Les dérogations à l'obligation de divulgation en vertu de législations particulières sur la propriété effective semblent appropriées, à condition toutefois que l'information soit communiquée par l'entremise d'autres mécanismes, telles les réglementations régissant certains marchés et les sociétés cotées en Bourse. La Norme ITIE exige toutefois que les sociétés cotées divulguent au moins le nom de la Bourse et incluent un lien pour accéder aux documents remis à l'autorité compétente, étant entendu bien sûr que l'information sur la propriété effective peut être consultée à partir d'un tel lien. Des dérogations peuvent être considérées s'il n'existe pas d'autre mécanisme de divulgation en place, et si elles existent, elles doivent être clairement énoncées et interprétées de façon stricte.

iv) Renseignements concernant l'identité des propriétaires effectifs

Aux termes de la Norme ITIE, les renseignements concernant l'identité des propriétaires effectifs doivent inclure leur nom, leur nationalité, leur pays de résidence et l'indication selon laquelle ils sont ou non des personnes politiquement exposées (Exigence 2.5.d). Il est également recommandé de divulguer le numéro d'identité national, la date de naissance, l'adresse de résidence ou de prestation de services et les coordonnées de contact. L'encadré 1 présente des exemples des types de renseignements sur les propriétaires effectifs requis par les lois sur lesquelles porte l'étude.

1. Renseignements sur les propriétaires effectifs

Bon nombre des lois étudiées sont peu explicites quant aux renseignements spécifiques requis sur l'identité des propriétaires effectifs (Afghanistan, Cameroun, Colombie, Congo, République kirghize, Libéria). Les lois qui exigent des renseignements précis, cependant, sont généralement alignées sur la Norme ITIE et requièrent le même type d'informations. Certains pays demandent que les prénoms et noms de famille soient précisés, ou bien les noms patronymiques et les pseudonymes. Certains autres exigent une explication quant à la nature et à l'étendue de la participation effective, ou quant à la manière dont le contrôle est exercé sur l'entité concernée, entre autres informations requises pour les personnes physiques et les personnes morales. Seules deux lois semblent exiger la divulgation de la date à laquelle une personne devient un propriétaire effectif (France et Royaume-Uni). Il est important de noter que de nombreuses lois exigent des renseignements permettant de prouver l'identité, tels qu'un numéro d'identification, un numéro de passeport, un numéro de permis de conduire et/ou un numéro de registre fiscal. Les pays dont les lois ne répondent pas ou peu aux exigences prescrites par la Norme ITIE en matière de propriétaires effectifs sont invités à remédier aux lacunes et à compléter les exigences en ce domaine au niveau réglementaire, quoique cela reste encore à déterminer.

2. Renseignements sur les entreprises

Certaines des lois révisées exigent que certains renseignements concernant les entreprises soient fournis au titre des informations concernant la propriété effective, notamment les suivants : la raison sociale ou la dénomination commerciale (France, Kazakhstan et Malawi) ; la nature juridique (France) ; l'adresse du siège social (France) ; le numéro d'immatriculation (France) ; le lieu de constitution (France et Malawi) ; la vérification de l'inscription en tant que personne morale (Kazakhstan) ; le nom et la nationalité des administrateurs ou des dirigeants (Malawi) ; des renseignements sur les directeurs (Kazakhstan) ; les relations entre la société et le propriétaire, documents justificatifs à l'appui (Indonésie) ; la structure propriétaire (Ghana) ; le nom complet et le code identificateur du fondateur de personne morale (Ukraine).

Encadré 1 : Renseignements sur les propriétaires effectifs requis par les lois couvertes par la présente étude

- **Nom** (UE, France, Ghana, Malawi, Indonésie, Ukraine, Royaume-Uni et Zambie)
- **Nom d'usage, pseudonyme** (France)
- **Prénoms** (France, Kazakhstan, République kirghize et Pérou)
- **Nom(s) de famille** (Kazakhstan, République kirghize, Pérou et Ukraine)
- **Nom patronymique** (Kazakhstan, Ukraine)
- **Date de naissance** (UE, France, Indonésie, Ukraine, Royaume-Uni et Zambie)
- **Lieu de naissance** (France et Indonésie)
- **Pays de résidence** (UE, Ghana, Kazakhstan, Pérou, Ukraine, Royaume-Uni, Zambie)
- **Nationalité/citoyenneté** (UE, France, Ghana, Kazakhstan, Malawi, Indonésie, Ukraine, Royaume-Uni et Zambie)
- **Adresse personnelle du propriétaire effectif** (France, Ghana, Indonésie, Ukraine, Royaume-Uni et Zambie)
- **Adresse enregistrée/ de service** (France, Kazakhstan et Royaume-Uni)
- **Adresse à l'étranger** (Indonésie)
- **Nature/moyens de contrôle** (France, Ghana et Royaume-Uni)
- **Nature de la propriété, relations entre le propriétaire et l'entreprise** (EU, France, Ghana, Indonésie, Royaume-Uni, Zambie)
- **Coordonnées de la personne au nom de laquelle les actions sont enregistrées** (Zambie)
- **Date à laquelle une personne devient propriétaire effectif** (France et Royaume-Uni)
- **Informations figurant sur les documents d'identité**, par ex. numéro d'identification, numéro de passeport, numéro de permis de conduire ou numéro d'identification de contribuable (Kazakhstan, Indonésie, Pérou et Ukraine)
- **Nom de l'entreprise/dénomination commerciale** (France, Kazakhstan et Malawi)
- **Nature juridique/type de société et identification** (France et Kazakhstan)
- **Information concernant les cadres** (Kazakhstan et Malawi)

Principaux points à retenir et recommandations :

- En concordance avec la Norme ITIE, les lois exigeant des informations spécifiques sur les propriétaires effectifs requièrent en général leur nom, nationalité, pays de résidence et date de naissance, entre autres renseignements. Les pays de mise en œuvre sont incités à veiller à ce que la législation sur la propriété effective ou les règlements d'application précisent les informations minimales requises concernant les propriétaires effectifs, et à ce que ces informations soient demandées aux entreprises et divulguées par elles (c'est-à-dire le nom des propriétaires effectifs, leur nationalité et pays de résidence, ainsi que l'identification de toute personne politiquement exposée).
- En outre, ils ont à envisager la meilleure façon de recueillir des informations sur la propriété effective, notamment l'utilisation de formulaires de déclaration déjà existants permettant de consigner les informations de manière claire et cohérente et sur la base desquels les organisations internationales peuvent facilement extraire certaines données.
- De nombreuses lois exigent une preuve d'identité (par exemple le numéro de passeport, le numéro d'identification fiscale, etc.), ce qui peut susciter des préoccupations en raison de la nature privée et/ou sensible de ces renseignements. Cela dit, il est difficile de savoir si cette information sera divulguée au public. En conséquence, les pays de mise en œuvre doivent examiner cette question et veiller à ce que les entreprises et les particuliers soient au courant des informations susceptibles d'être mises à la disposition du public.
- La plupart des lois n'exigent pas la fourniture de documents d'appui qui peuvent cependant être utiles pour garantir l'exactitude de l'information et permettre de la vérifier. À cet égard, les pays de mise en œuvre auront à apprécier si la demande de justificatifs aidera à garantir et à vérifier les informations relatives à la propriété effective.

v) Vérification des données

La Norme ITIE prescrit que le Groupe multipartite convienne d'une approche permettant aux entreprises participantes d'assurer l'exactitude des informations relatives à la propriété effective qu'elles fournissent (Exigence 2.5.e). La Norme suggère en particulier d'exiger des entreprises qu'elles attestent de ces informations en faisant signer le formulaire de déclaration par un cadre supérieur ou par un conseiller juridique ayant un niveau d'autorité suffisant, ou en présentant une documentation d'appui.

Même si la législation de quelques-uns des pays étudiés suit les recommandations découlant de la Norme ITIE et si d'autres prévoient des mécanismes supplémentaires de vérification des données, plusieurs autres restent muettes sur la vérification des données (Afghanistan, Cameroun, Colombie, Congo, Kazakhstan, République kirghize et Ukraine). Au Kazakhstan par exemple, la loi ne fait que prévoir l'examen et l'approbation de la demande contenant des renseignements sur la propriété effective, sans qu'il soit possible de déterminer si une demande serait rejetée au cas où les renseignements fournis seraient inexacts ou bien omis dans la demande. Des exemples de mécanismes de vérification des données inscrits dans les lois étudiées sont résumés dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Exemples de mécanismes de vérification des données, tirés des lois examinées dans le cadre de la présente étude

- Exigence du caractère adéquat, exact et à jour des informations (UE) ;
- Les entités déclarantes et les autorités compétentes doivent signaler toute incohérence entre les informations figurant dans le registre central et les informations dont elles ont connaissance concernant les propriétaires effectifs (UE) ;
- Attestation notariée de la déclaration contenant les informations relatives aux propriétaires effectifs (Ghana) ;
- Refus d'enregistrement de la déclaration de l'entreprise si les informations sont incorrectes (Ghana) ;
- Déclaration/attestation de l'entreprise confirmant l'exactitude des informations fournies (Indonésie et Zambie) ;
- L'entreprise est tenue de corroborer les données au moyen de documents justificatifs (Indonésie) (par exemple en fournissant les statuts ou l'acte constitutif, les procès-verbaux des réunions des assemblées d'actionnaires ou du conseil d'administration, des informations émanant de l'administration ou des autorités compétentes, une déclaration des administrateurs/directeurs, etc.) ;
- Rapport d'audit de l'entreprise le cas échéant (Indonésie) ;
- Déclaration/attestation de l'entreprise confirmant l'exactitude des informations fournies (Indonésie et Zambie) ;
- Rectification du registre en cas d'erreur ou d'information incorrecte (Malawi) ;
- Vérification au moyen de documents, de données et d'informations adéquates et fiables (Pérou) ;
- Faculté conférée au Groupe multipartite de superviser les divulgations (Ukraine) ;
- Devoir de l'entreprise de confirmer les informations relatives aux propriétaires effectifs (Royaume-Uni) ;
- Devoir de l'officier chargé du registre de s'assurer que la propriété effective est connue, établie et vérifiée (Zambie) ;
- Pouvoir de l'officier chargé du registre d'enjoindre l'entreprise de fournir les renseignements requis et d'enquêter (Zambie).

1. Quand procéder aux vérifications ?

La plupart des lois, à l'exception de la directive européenne, sont silencieuses sur le moment auquel la vérification doit être effectuée. Lorsque la vérification s'inscrit dans le cadre de la procédure de demande de permis ou de titre, il n'y a pas de précision sur la manière dont les données doivent être vérifiées et sur le fait de savoir si l'évaluation de la demande comprend la vérification des renseignements sur la propriété effective.

2. Qui est chargé de procéder aux vérifications ?

La plupart des lois ne précisent pas non plus qui est chargé de vérifier les données. Au Ghana et en Zambie, le processus de vérification est lié à celui de l'enregistrement de la société, ce qui implique que c'est au fonctionnaire en charge qu'il revient de procéder aux vérifications d'usage. Dans les cas où la divulgation se fait en lien avec une demande de licence ou de titre, il n'est pas possible de savoir si l'autorité compétente pour évaluer la demande possède aussi les attributions et la capacité nécessaires pour vérifier les données sur la propriété effective.

Principaux points à retenir et recommandations :

- La plupart des lois analysées fournissent peu de détails sur la vérification de la propriété effective. Il y a en effet peu d'indications permettant de déterminer qui est compétent pour vérifier les données sur la propriété effective, et quand et comment ces données doivent être vérifiées. De plus, il n'est que très rarement indiqué quel est l'organisme compétent et quelle est la portée des attributions pour ce faire, en particulier en ce qui concerne le pouvoir d'inspection des livres et registres des entreprises et pour requérir des entreprises ou des propriétaires effectifs qu'ils fournissent les justificatifs nécessaires. Dans la logique de la Norme ITIE, les pays mettant en œuvre l'ITIE doivent convenir d'une approche en ce qui concerne la vérification des informations sur la propriété effective et, idéalement, la transposer dans la législation applicable. À titre d'illustration, des dispositions légales devraient conférer aux organismes publics le pouvoir d'inspecter les registres des entreprises et d'exiger de celles-ci et/ou des propriétaires effectifs qu'ils fournissent les documents justificatifs requis. Il pourrait également être demandé aux entreprises d'attester de l'exactitude des renseignements fournis concernant la propriété effective.

vi) Mise à jour des informations

La mise à jour de l'information sur la propriété effective est essentielle pour garantir l'exactitude des données, puisque par nature elles peuvent changer au fil du temps. Dans les lois objet de cette analyse, le délai imparti pour mettre à jour les informations est variable. Certaines lois mentionnent un délai précis allant de trois jours (Indonésie) à 14 jours (Royaume-Uni et Zambie), 28 jours (Ghana), 30 jours (France et Kazakhstan) et 45 jours (Liberia) à compter de la date à laquelle se produit le changement ou à laquelle il est connu, selon le cas. D'autres lois lient l'obligation de mise à jour au renouvellement des licences (République kirghize et Malawi) ou aux rapports annuels (Afghanistan et Indonésie), tandis que certaines autres sont muettes sur les exigences de mise à jour des informations relatives à la propriété effective (Cameroun, Colombie et République du Congo).

La loi britannique définit ce qui est constitutif d'un « changement notable » et, dans certaines circonstances, exige que le propriétaire effectif notifie à l'entreprise tout changement portant sur son droit de propriété. Cependant dans la plupart des textes étudiés, l'obligation ne s'impose qu'aux entreprises. Par ailleurs, la majorité de ces lois ne précisent pas le processus de mise à jour, quoiqu'il puisse être déduit des exigences générales relatives à la présentation des informations sur la propriété effective telles que prévues par la loi.

Principaux points à retenir et recommandations :

- Les lois étudiées prévoient des délais plus ou moins longs pour solliciter la mise à jour des informations relatives à la propriété effective et, à l'exception de la loi britannique, ne précisent pas quels types d'informations doivent nécessairement faire l'objet d'une mise à jour (par exemple, changement de propriétaire effectif, changement de niveau de propriété, changement dans les droits de vote, modification de nom ou de coordonnées de contact, etc.).
- Les pays de mise en œuvre sont donc invités à réfléchir au délai qui serait le plus approprié pour procéder à la mise à jour des informations sur la propriété effective, ainsi qu'aux types d'informations à mettre à jour en cas de modification.
- Ils pourraient également examiner si la réglementation en vigueur applicable aux sociétés, exigeant une mise à jour régulière des informations dans le cadre de la présentation des rapports annuels ou des renouvellements de licence, est suffisante (en termes de périodicité) pour garantir la mise à jour des informations sur la propriété effective et la vérification de leur exactitude à tout moment.
- Pour conclure, les pays de mise en œuvre pourraient avoir intérêt à évaluer si faire peser une obligation de mise à jour aux propriétaires effectifs eux-mêmes, comme c'est le cas au Royaume-Uni, serait plus efficace que l'imposer uniquement personnes morales.

vii) Sanctions en cas de fausse déclaration ou de non-divulgation

1. Actes sanctionnés

Les actes généralement sanctionnés dans les lois qui ont été étudiées sont repris dans l'encadré 3. Toutefois, ces lois ne prévoient pas toutes des sanctions spécifiques en cas de violation des exigences relatives à la propriété effective. De nombreux pays (par exemple l'Afghanistan, le Cameroun, le Kazakhstan, le Liberia et le Malawi) disposent d'un régime général de sanctions qui peut s'appliquer à de tels manquements. La directive de l'UE ne prescrit pas de sanctions spécifiques, mais précise que toute sanction ou mesure en cas de violation de la directive « doit être effective, proportionnée et dissuasive[,] » et peut être de nature administrative ou pénale.

Encadré 3 : Exemples d'actes généralement sanctionnés par les lois examinées dans le cadre de la présente étude

- Défaut de présentation des informations requises (Ghana, Ukraine et Royaume-Uni) ;

- Présentation d'informations fausses, frauduleuses ou trompeuses (Afghanistan, Cameroun, Ghana, Indonésie, Liberia et Pérou) ;
- Production d'informations inexactes, incomplètes ou incohérentes (Colombie, France, République kirghize, Liberia et Ukraine) ;
- Manquement aux obligations ou non-respect des exigences (Indonésie, Malawi et Zambie) ;
- Défaut de réponse aux demandes d'information ou de présentation des documents (France et Zambie) ;
- Défaut de mise à jour des informations (Royaume-Uni et Zambie) ;
- Défaut de présentation des informations requises en temps voulu (Ukraine).

2. Types de sanctions

Les types de sanctions prévues dans les lois étudiées sont d'ordre administratif, civil et pénal. Les sanctions administratives sont notamment le refus d'accorder la licence (Malawi), la révocation ou le retrait de la licence ou concession (Cameroun, Colombie, Indonésie, Kazakhstan et République kirghize) et le refus de renouvellement de la licence (Malawi). Les sanctions civiles sont généralement des amendes allant d'un montant minimum d'environ 0,35 USD (Malawi) et 350 USD (Ghana) à un montant maximum de 8 400 USD pour une personne physique et 42 000 USD pour une personne morale (France), jusqu'à un montant plus élevé de 100 000 USD pour une personne physique et 1 000 000 USD pour une personne morale (Liberia). Le Cameroun, l'Ukraine et le Royaume-Uni imposent également des sanctions pécuniaires relativement modérées. Certains pays différencient les sanctions applicables aux personnes physiques et celles applicables aux entreprises (France, Ghana et Liberia). Sur le plan pénal, les sanctions comprennent des peines d'emprisonnement, dont la durée la plus courte est de trois mois (au Cameroun) et la plus longue de cinq ans (en Zambie). Certaines lois ne prévoient pas de sanctions spécifiques en cas de violation des exigences relatives à la propriété effective et renvoient plutôt au code pénal, en l'absence de règles spécifiques sur la propriété effective (Afghanistan, Indonésie et Pérou). Enfin, la loi dans certains pays ne prévoit aucune sanction (République du Congo et Union européenne).

3. Qui est responsable ?

Dans pratiquement toutes les législations, la responsabilité incombe au déclarant, qui selon la norme peut être soit une personne physique soit une personne morale. Certains textes, cependant, étendent la responsabilité au représentant de l'entité juridique (Ukraine), aux dirigeants de l'entreprise (Ghana, Royaume-Uni et Zambie) ou au propriétaire effectif (Royaume-Uni).

Principaux points à retenir et recommandations :

- Les actes sanctionnés par les lois étudiées correspondent à la plupart des possibles violations aux exigences relatives à la propriété effective ; de plus, quelques lois semblent imposer des sanctions en cas de défaut de mise à jour des renseignements sur la propriété effective.
- Il est assez courant de trouver une combinaison de sanctions administratives, civiles et pénales, avec une échelle quant au montant de l'amende et la durée de la peine, selon le pays et selon que le contrevenant est une personne ou une entreprise.
- Les pays de mise en œuvre dans lesquels il n'est pas prévu de sanctions spécifiques en cas de non-observation des exigences relatives à la propriété effective ou qui renvoient à un régime de sanction plus général pourraient avoir intérêt à préciser les types de sanctions et/ou à faire clairement référence au texte prévoyant les sanctions applicables. De telles réformes permettraient aux personnes physiques et morales d'être pleinement au courant de l'importance des sanctions et de les dissuader de commettre une quelconque infraction aux exigences relatives à la propriété effective.
- Les pays de mise en œuvre sont invités à déterminer clairement quelle serait la personne responsable en cas de manquement et à adopter une série de mesures appropriées et réalistes propres à décourager toute violation des obligations de déclaration.

viii) Accès du public

La Norme ITIE recommande aux pays mettant en œuvre l'ITIE de tenir un registre public des propriétaires effectifs (Exigence 2.5.a). En outre, à compter du 1^{er} janvier 2020, ces pays seront tenus de demander les informations relatives à la propriété effective pour les inclure dans le Rapport ITIE (Exigence 2.5.c), et les entreprises seront tenues de les produire. Le but de cette disposition est de rendre publiques les informations sur la propriété effective dans les pays de mise en œuvre ; toutefois, lorsque ces informations sont déjà accessibles au public, le Rapport ITIE ne fera qu'indiquer la manière d'y accéder.

Les lois des pays suivants contiennent des dispositions explicites autorisant l'accès du public à l'information sur la propriété effective : pays de l'Union européenne (sous réserve d'un certain nombre d'exceptions), Indonésie, Kazakhstan, République kirghize, Ukraine et Royaume-Uni. Bien que cela ne ressorte pas toujours clairement des textes étudiés, cet accès est généralement subordonné à une demande d'accès (inscription en ligne ou demande d'accès) ou au paiement de frais administratifs. Par exemple, le Royaume-Uni exige le paiement d'une taxe prédéfinie pour accéder au registre des sociétés, tandis que la directive de l'UE prévoit que l'accès aux registres nationaux pourra être soumis au paiement d'un droit, sans toutefois que son montant dépasse le coût administratif de la mise à disposition des informations, coûts de mise en place et de maintenance de registre y compris. En vertu de ces lois, l'autorité qui recueille les renseignements sur la propriété effective est généralement celle qui a l'obligation de les publier ou d'en permettre l'accès.

Les lois de certains autres pays restreignent l'accès à l'information sur la propriété effective. Par exemple, la France ne permet l'accès qu'à certains fonctionnaires et personnels de justice, ainsi qu'aux forces de l'ordre ; le Ghana donne accès aux « autorités concernées », et le Pérou aux

« autorités compétentes ». En Indonésie, l'accès à l'information est soumis aux lois en vigueur relatives à la divulgation de l'information à caractère public. D'autres lois, comme celles de la Colombie et de la Zambie, prévoient que des mesures/règles sur l'accès seront adoptées ou prescrites. Dans certains cas, les lois semblent offrir un certain niveau d'accès, mais elles ont un caractère si général (Colombie, République du Congo, Libéria et Malawi) ou si limité (Afghanistan) que leur applicabilité aux informations sur la propriété effective n'est pas sans équivoque. De même, il est difficile de savoir clairement quel accès est autorisé dans des pays comme le Cameroun.

Enfin, quelques législations interdisent l'accès à certaines informations privées/sensibles, telles la directive de l'UE et la loi britannique, où l'accès peut être limité si les informations exposent le propriétaire effectif à un risque disproportionné ; en Ukraine, les numéros de compte des contribuables et autres données sur les comptes des propriétaires effectifs ne sont pas accessibles. À ces quelques exceptions près, peu de lois parmi celles analysées contiennent des dispositions spécifiques liées à la confidentialité.

Principaux points à retenir et recommandations :

- Aucune des lois étudiées ne permet un accès complet et totalement libre au public. Certaines lois exigent le dépôt d'une demande, une inscription ou le paiement d'un droit pour accéder à l'information. D'autres n'autorisent l'accès qu'à certains fonctionnaires publics, fonctionnaires judiciaires, ou membres des forces de l'ordre. D'autres encore contiennent des exceptions et/ou limitent l'accès à un certain type de données.
- Les pays de mise en œuvre pourraient avoir intérêt à préciser et à simplifier les procédures de dépôt de demandes d'accès/ enregistrement et de paiement de droits, à les maintenir au plus bas et à fournir des indications sur le paiement éventuel de frais, afin de favoriser l'accès du public.
- Les pays de mise en œuvre qui appliquent des restrictions d'accès pourraient envisager d'en lever certaines et d'élargir l'accès du public.
- Les pays dont les lois sur l'accès à l'information sont générales ou qui en sont encore au stade de l'élaboration de mesures/normes d'application sont invités à préciser et à clarifier les dispositions effectivement applicables en la matière.
- Les pays de mise en œuvre qui appliquent des dérogations et/ou des réserves liées à la confidentialité des informations pourraient veiller à ce que ces dispositions soient suffisamment détaillées afin de prévenir les abus et de fournir aux propriétaires effectifs l'assurance que leurs informations réservées/sensibles resteront, comme il se doit, interdites d'accès. Les pays peuvent également envisager de procéder à une harmonisation de certains ensembles de lois limitant l'accès du public (par exemple, les lois sur la protection des données à caractère personnel) afin de les rendre compatibles avec les exigences de divulgation d'informations sur la propriété effective d'intérêt public.
- Il leur est conseillé de bien désigner les organismes chargés de la divulgation, ainsi que les personnes physiques et morales devant être tenues responsables en cas de non-déclaration, de sorte que toutes les parties prenantes soient au fait de l'étendue de leurs obligations.

4. Conclusions et recommandations

La législation des 16 pays mettant en œuvre de l'ITIE ayant fait l'objet de cette étude couvre l'ensemble de la gamme des exigences contenues dans la Norme ITIE, en termes de niveau de détails et de comparabilité. En général, les lois sur la divulgation de la propriété effective promulguées avant l'adoption des exigences ITIE sur cette question pèchent par manque de détails et dès lors ne sont pas parfaitement conformes à la Norme ITIE. Cela n'est guère surprenant compte tenu du fait que ces lois ont été adoptées à des fins autres, telles que la constitution de sociétés (Afghanistan), la réglementation se rapportant à l'exploitation minière/pétrolière et gazière (Cameroun, Liberia et Malawi) et la lutte contre la corruption (Colombie). Bien qu'elle ait été promulguée postérieurement à la Norme ITIE en vigueur, la loi de la République du Congo sur la transparence des finances publiques n'a pas non plus été adoptée en vue de la divulgation des informations sur la propriété effective. Pour autant, l'adoption d'une législation spécifique en la matière est recommandée dans ces pays pour appuyer la mise en œuvre de la Norme ITIE.

Tenues de cadrer avec la directive européenne applicable en ce domaine, les lois de la France et du Royaume-Uni sur la divulgation de la propriété effective semblent plus exigeantes que la Norme ITIE actuellement en vigueur. La bonne application de ces lois, compte tenu de leur caractère exhaustif et complexe, dépend avant tout de la capacité institutionnelle, des moyens financiers mis à disposition des administrations compétentes et du niveau de gestion, qui existent déjà tant en France et qu'au Royaume-Uni, ainsi que de la capacité des entreprises de ces pays à comprendre et à observer la loi. Pour diverses raisons, il est évident que tous les pays ne sont pas en mesure d'atteindre ce niveau d'exhaustivité dans leur législation sur la propriété effective.

La législation des autres pays étudiés respecte de nombreux aspects de la Norme ITIE concernant la propriété effective, mais pas tous. Ces législations peuvent être divisées en deux grandes catégories : les lois sur le secteur minier/pétrolier et gazier (Indonésie, Kazakhstan et République kirghize) et les lois sur les sociétés (Ghana, Pérou, Ukraine et Zambie). Au moment où cette étude a été menée, l'examen d'un projet de loi était en cours dans l'un de ces pays (Ghana), et dans trois autres une réglementation d'application était en préparation (République kirghize, Kazakhstan et Ukraine). Le moment est donc opportun pour l'ITIE et ses partenaires, alors que les pays de mise en œuvre s'efforcent dans le sens d'une plus grande transparence dans le secteur extractif, de les aider à identifier et à combler les lacunes dans leur législation relative à la propriété effective et de les conseiller sur l'élaboration de leurs textes de loi, réglementations et normes d'application.

Enfin, les conclusions de cette étude peuvent bien évidemment être utilisées par les pays mettant en œuvre l'ITIE et par les parties prenantes pour éclairer les discussions sur la législation en matière de propriété effective, de partager des exemples de dispositions et de processus déjà appliqués ou suivis ou pouvant l'être, et leur permettre ainsi de mieux se conformer aux exigences de la Norme ITIE.