

# Version anonymisée

C-317/21 - 1

---

**Affaire C-317/21**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt:**

21 mai 2021

**Juridiction de renvoi:**

Tribunal d'arrondissement (Luxembourg)

**Date de la décision de renvoi:**

12 février 2021

**Partie demanderesse:**

G-Finance SARL

DV

**Partie défenderesse:**

Luxembourg Business Registers

---

**Ordonnance 2021TALCH02/00245, en application des articles 7 et 15 de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs**

[OMISSIS]

Dans la cause (numéro de rôle TAL-2020-10209)

**entre :**

1) La société à responsabilité limitée de droit luxembourgeois **G-FINANCE SARL**, établie et ayant son siège social à [OMISSIS] Luxembourg [OMISSIS]

2) **DV**, [OMISSIS] demeurant à [OMISSIS] Luxembourg [OMISSIS],

**parties demanderesse** [OMISSIS]

FR

et :

le groupement d'intérêt économique **LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS**, en abrégé **LBR**, établi à [OMISSIS] Luxembourg, [OMISSIS], en sa qualité de gestionnaire du Registre des Bénéficiaires Effectifs, ;

**partie défenderesse**, [OMISSIS]

[OMISSIS]

Nous avons rendu à l'audience publique de ce jour **[Or. 2]**

### **l'ordonnance qui suit :**

#### Faits

Par courrier du 15 novembre 2019 adressé au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »), la société à responsabilité limitée G-FINANCE SARL a déposé une demande en limitation d'accès aux informations relatives à son bénéficiaire effectif sur base de l'article 15 de la loi du 15 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « la Loi »).

Par courrier recommandé du 30 novembre 2020, le gestionnaire du RBE, le Groupement d'intérêt économique LUXEMBOURG BUSINESS REGISTER (ci-après « LBR ») a refusé de faire droit à cette demande.

[OMISSIS]

#### Prétentions et moyens des parties

**G-FINANCE et DV** demandent, à titre principal, à voir:

- annuler la décision de refus du 30 novembre 2020 et à voir dire justifiée et fondée la demande de limitation d'accès du 15 novembre 2019 ;
- partant, ordonner au LBR de limiter l'accès aux informations visées à l'article 3 de la Loi en faveur de DV, en relation avec G-FINANCE, aux seules autorités nationales, aux établissements de crédit et aux établissements financiers ainsi qu'aux huissiers et aux notaires agissant en leur qualité d'officier public, pendant une durée de 3 ans à partir de l'ordonnance à intervenir, sinon à partir du 30 novembre 2020, date de la décision de refus, sinon à partir du 15 novembre 2019, date de la demande de limitation d'accès ;
- ordonner au LBR de publier un avis renseignant la limitation d'accès conformément à l'article 15 (4) de la Loi ;

- sinon renvoyer l'affaire en prosécution de cause devant le LBR pour qu'il prenne une décision de limitation d'accès en faveur de DV, en relation avec G-FINANCE,
- condamner LBR aux frais et dépens de l'instance ;
- ordonner l'exécution provisoire sans caution de l'ordonnance à intervenir.

A titre subsidiaire, et avant tout autre progrès en cours, les requérantes demandent de surseoir à statuer et de [saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la CJUE ») de] [OMISSIS] questions préjudicielles [OMISSIS] : **[Or. 3]**

[OMISSIS]

[Proposition de questions préjudicielles à adresser à la Cour]

À titre plus subsidiaire, elles demandent à voir surseoir à statuer et à poser à la Cour constitutionnelle [des] questions préjudicielles [OMISSIS] :

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 4]**

[Proposition de questions préjudicielles à adresser à la Cour constitutionnelle]

A l'appui de leur demande, les parties requérantes font exposer que G-FINANCE est une holding familiale constituée en 2003, faisant partie intégrante du groupe Giorgetti, tandis que son bénéficiaire économique [est] DV [OMISSIS].

Elles ne critiquent ni le principe, ni les objectifs du RBE dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, mais le fait qu'un accès aux informations sur le bénéficiaire effectif soit ouvert à toute personne en vertu de l'article 30 de la Directive (UE) 2015/849 et de l'article 12 de la Loi, et ceci sans avoir à justifier d'un intérêt légitime.

Les parties requérantes concluent en premier lieu à l'incompétence de l'Union européenne à légiférer dans le domaine de l'accès du grand public au RBE, au motif que de telles règles n'enlèveraient aucun obstacle aux libertés de circulation et ne contribueraient pas à l'élimination de distorsions sensibles de concurrence, conditions pourtant fondamentales à la compétence de l'Union européenne.

Elles font encore valoir que les dispositions instituant un accès du grand public aux informations contenues dans le RBE violerait le principe de proportionnalité inscrit à l'article 5 paragraphe (4) du Traité sur l'Union européenne (ci-après « TUE »). En effet, la disposition litigieuse serait incomplète, dépourvue de tout effet utile et discriminatoire.

L'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs porterait en outre atteinte à certains droits fondamentaux consacrés par la Charte

européenne des droits de l'homme (ci-après « la Charte ») et au principe général du droit de l'Union européenne à la protection du secret des affaires.

Il convient de noter que les développements faits dans leur assignation au sujet de la violation des articles 7 et 8 de la Charte n'ont pas été repris lors des plaidoiries, alors que ces questions ont été d'ores et déjà soumises à l'appréciation de la CJUE dans le cadre de plusieurs questions préjudicielles.

Les parties requérantes font cependant valoir que la révélation des données relatives aux bénéficiaires effectifs des sociétés et en conséquence celles relatives à l'actionnariat porterait atteinte au secret des affaires, dans la mesure où les concurrents seraient ainsi en mesure d'en déduire et de comprendre sur quels marchés les entreprises sont ou seront actives, d'en déduire les forces et faiblesses et les rapports de force au sein des entreprises. L'anonymat des transactions sur le capital d'une société ne serait plus protégé, ce qui serait susceptible de constituer une violation du secret des affaires.

L'accès du grand public aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs constituerait également une violation de l'article 16 de la Charte, garantissant la liberté d'entreprise, en ce que serait ainsi permis un retraçage de la manière dont s'organisent les activités commerciales, ouvrant ainsi la porte au grand public aux pratiques d'intelligence économique [Or. 5] agressives et aux stratégies d'influence, conduisant à une systématisation de la veille économique des sociétés et permettant de mettre à nu leurs stratégies d'investissement.

L'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs conduirait dès lors à une violation de la liberté d'entreprise et par voie de conséquence aux quatre libertés constitutives du marché unique, à savoir la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services.

Les parties requérantes poursuivent en affirmant qu'il y aurait violation de l'article 12, paragraphe 1, de la Charte portant sur la liberté de réunion et d'association, en ce que l'accès donné au grand public des informations relatives aux bénéficiaires effectifs aurait un effet dissuasif à l'investissement dans des sociétés.

Elles concluent encore à une violation du principe d'égalité de traitement découlant de l'article 20 de la Charte, en ce qu'un traitement différent serait réservé aux sociétés et autres entités juridiques en comparaison avec les fiducies/trusts, en ce que l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs de ceux-ci serait réservé « à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt légitime ». Or, [elles] considèrent que la différence de traitement entre différentes catégories d'entités juridiques ne se justifierait pas.

Les entraves aux droits fondamentaux, au respect de la vie privée et familiale et à la protection des données à caractère personnel ne répondraient par ailleurs pas aux conditions de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, notamment en raison du non-respect du principe de proportionnalité.

L'entrave portée aux droits fondamentaux ne serait ni proportionnée ni nécessaire et ne servirait pas à l'atteinte des objectifs découlant de la directive, à savoir la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

**LBR**, en sa qualité de gestionnaire de RBE, se rapporte à prudence de justice quant à la nécessité de soumettre des questions préjudicielles à la CJUE.

### Appréciation

Aux termes de l'article 15 (1) de la Loi « *une entité immatriculée ou un bénéficiaire effectif peuvent demander, au cas par cas et dans les circonstances exceptionnelles ci-après, sur la base d'une demande dûment motivée adressée au gestionnaire, de limiter l'accès aux informations visées à l'article 3 aux seules autorités nationales, aux établissements de crédit et aux établissements financiers, ainsi qu'aux huissiers et aux notaires agissant en leur qualité d'officier public, lorsque cet accès exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné, au risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou d'intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité* ».

Cet article amène le LBR et, en cas de recours contre une décision de refus, le magistrat président la chambre commerciale du tribunal d'arrondissement, à analyser, au cas par cas, dès lors en prenant en considération des éléments subjectifs, l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant une restriction de l'accès au RBE. **[Or. 6]**

Il y a lieu de constater que [OMISSIS] [le] Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, [OMISSIS] a d'ores et déjà posé plusieurs questions préjudicielles dans le cadre d'une affaire introduite aux mêmes fins, portant sur l'interprétation des notions de « circonstances exceptionnelles », « risque » et « disproportionné » dans le contexte de la Loi, et ce dans les termes suivants :

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 7]** [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 8]** [OMISSIS]

[Libellé des questions préjudicielles soumises à la Cour dans l'affaire C-37/20]

Nous avons également soumis à la CJUE, suivant ordonnance du 13 octobre 2020, les questions préjudicielles suivantes :

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 9]**

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 10]** [OMISSIS]

[OMISSIS]

[Libellé des questions préjudicielles soumises à la Cour dans l'affaire C-601/20]

Alors que la question préjudicielle proposée par les parties requérantes sous c) a d'ores et déjà été transmise à la CJUE et ne sera dès lors pas soumise une nouvelle fois, les autres propositions de questions préjudicielles n'ont pas encore fait l'objet d'une transmission à la CJUE.

Nous constatons cependant que la question sous a), à savoir relative à la prétendue incompétence de l'Union européenne de légiférer dans le domaine du droit d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs, alors qu'une telle mesure ne tendrait pas à la suppression d'obstacle aux libertés de circulation ou de contribution à l'élimination de distorsions sensibles de concurrence, n'est pas justifiée.

Il ne peut en effet être nié que la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme rentre dans les compétences de l'Union européenne en application du TUE et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Or, la compétence de l'Union européenne n'est pas affectée par le fait qu'une disposition spécifique contenue dans une **[Or. 11]** directive dont la matière relève de cette compétence puisse le cas échéant être contraire aux principes fondamentaux régissant l'Union européenne.

La question sous b) est relative au principe de proportionnalité consacré notamment par l'article 5 paragraphe 4 du TUE, qui dispose qu'« en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ».

Aux termes du considérant (30) de la Directive de 2018 « *L'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres entités juridiques et constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, à la fois en facilitant les enquêtes et par le biais de considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions connaît l'identité des bénéficiaires effectifs. Il facilite également la mise à disposition efficace et en temps utile d'informations pour les institutions financières et les autorités, notamment les autorités des pays tiers, impliquées dans la lutte contre ces infractions. L'accès à ces informations serait également utile aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux, sur les infractions sous-jacentes associées et sur le financement du terrorisme* ».

Le considérant (34) précise que « *Le renforcement du contrôle public contribuera à la prévention du recours abusif à des entités et constructions juridiques, y compris de l'évasion fiscale. Il est donc essentiel que les informations sur les bénéficiaires effectifs restent accessibles par l'intermédiaire des registres nationaux et du système d'interconnexion des registres pendant une durée minimale de cinq ans après que les motifs de l'enregistrement des informations sur les bénéficiaires effectifs de la fiducie/du trust ou de la construction juridique similaire ont cessé d'exister. Toutefois, les États membres devraient être en mesure de prévoir, dans leur législation, le traitement des informations sur les bénéficiaires effectifs, y compris des données à caractère personnel à d'autres fins si ce traitement répond à un objectif d'intérêt général et qu'il constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique à l'objectif légitime poursuivi.* »

En l'espèce, les dispositions relatives à l'accès au grand public des informations figurant au RBE s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Or, il n'est pas établi avec certitude pour quelles raisons une ouverture maximale du RBE au grand public, notamment sans obligation d'enregistrement et sans paiement de droits pour accéder au RBE, soit nécessaire pour atteindre les objectifs visés.

C'est dès lors à juste titre que les parties requérantes souhaitent soumettre à la CJUE la question de la proportionnalité des mesures édictées par rapport à la finalité visée, de sorte qu'il y a lieu de soumettre la question litigieuse à l'appréciation de la CJUE.

L'article 12 de la Charte dispose que « *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines [Or. 12] politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts* ».

Les parties requérantes affirment que la divulgation au grand public des informations relatives aux bénéficiaires effectifs aurait un effet dissuasif à l'investissement dans des sociétés et autres entités juridiques. Dans leur analyse, ils se basent sur un arrêt de la CJUE du 16 juin 2020 (C-78/18) qui a retenu qu'une loi nationale imposant des obligations systématiques d'enregistrement à des organisations recevant de l'aide de l'étranger sont susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur la participation de donateurs résidant à l'étranger, et limitent dès lors le droit à la libre association.

Il convient de relever que le droit à la liberté d'association constitue « *l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'il permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer, ce faisant, au bon fonctionnement de la vie publique* » (CJUE, gr. ch., 18 juin 2000, aff. C-78/18, pt 110-114, Europe 2020, comm. 243, D. Simon).

Or, la finalité d'une société commerciale, à l'instar de G-FINANCE, n'est pas d'agir dans l'intérêt commun, mais dans celui de ses actionnaires et bénéficiaires effectifs. Il y a lieu d'en conclure que les sociétés commerciales ne sont pas visées par le droit à la liberté d'association, de sorte que la violation alléguée de l'article 12 de la Charte est à écarter et que dès lors il n'y a pas lieu de soumettre la question préjudicielle y relative à la CJUE.

Aux termes de l'article 16 de la Charte « *La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales* ».

Les parties requérantes affirment que les dispositions litigieuses relatives à l'accès aux informations du RBE violeraient la liberté d'entreprise, en permettant à tout un chacun de passer au crible et d'analyser les structures d'actionnariat des sociétés et autres entités juridiques et de retracer la manière dont celles-ci organisent leurs activités commerciales. L'accès à de telles informations permettrait en particulier de savoir à quel moment des personnes physiques accèdent à l'actionnariat des sociétés ou le quittent, ce qui permettrait des pratiques d'intelligence économique agressives et des stratégies d'influence. De cette manière, il serait porté une entrave à l'esprit d'entreprise.

Au regard de la jurisprudence de la CJUE, la liberté d'entreprise dispose d'un champ d'application potentiel très large, comprenant « le droit, pour toute entreprise, de pouvoir librement disposer, dans les limites de la responsabilité qu'elle encourt pour ses propres actes, des ressources économiques, techniques et financières dont elle dispose » (CJUE, 27 mars 2014, aff. C-314/12, *UPC Telekabel Wien*, point 49; *Europe 2014*, comm. 229, L. *Idot*), mais aussi, au titre de la liberté contractuelle, du « *libre choix du partenaire économique ainsi que la liberté de déterminer librement le prix pour une prestation* » (CJUE, gde ch., 22 janv. 2013, aff. C-283/11, *Sky Österreich*, points 42 et 43 : GADLF n° 26, § 4).

A l'instar du droit de propriété, consacré à l'article 17 de la Charte, la large applicabilité du droit d'entreprise est cependant nuancée par sa relative faiblesse face à l'intérêt général. **[Or. 13]**

Selon la formule consacrée de la Cour de justice, ce droit doit être « pris en considération par rapport à sa fonction dans la société » et « des restrictions peuvent [lui] être apportées [...], à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti » (par ex. CJUE, gde ch., 15 janv. 2013, aff. C-416/10, *Krizan*, point 113) (JurisClasseur Europe Traité Fasc. 160 : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n° 59 et ss).

La question préjudicielle relative à la prétendue violation du droit d'entreprise concerne dès lors en réalité le principe de proportionnalité dont il a été question ci-avant.



Nous considérons cependant que dans un souci d'exhaustivité, il y a lieu de soumettre la question préjudicielle relative à la violation de l'article 16 de la Charte à l'appréciation de la [CJUE].

L'article 20 de la Charte dispose que « toutes les personnes sont égales en droit », tandis que l'article 21 dispose qu'« est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

Les parties requérantes estiment qu'il y aurait violation de ces principes au regard du fait que la Directive de 2018 établit une différence de traitement entre les sociétés et autres entités juridiques, d'une part, et les fiducies/trusts et constructions juridiques présentant une structure ou des fonctions similaires à celles des fiducies/trusts d'autre part, alors que l'accès aux registres des bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts est limité à toute personne physique ou morale qui peut démontrer un intérêt légitime.

Dans la mesure où les fiducies/trusts pourraient cependant également être utilisés à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme, la différence de traitement de l'accès aux registres ne serait pas justifiée et constituerait dès lors une violation du principe d'égalité.

A défaut de justification précise quant à la nécessité de réserver un traitement à ces deux catégories d'entités, il y a lieu de soumettre à la CJUE la question préjudicielle y relative.

Les parties requérantes invoquent enfin une violation du principe général de droit européen de la protection du secret des affaires, qui serait en quelque sorte l'équivalent pour les personnes morales du droit au respect de la vie privée, droit que serait violé par les dispositions litigieuses.

La CJUE a reconnu la protection des secrets d'affaires comme un principe général (voir arrêts du 24 juin 1986, AKZO Chemie et AKZO Chemie UK/Commission, 53/85, Rec. p. 1965, point 28, ainsi que du 19 mai 1994, SEP/ Commission, C-36/92 P, Rec. p. 1-1911, point 37).

Dans la mesure où les informations relatives aux bénéficiaires effectifs des personnes morales sont susceptibles de fournir au grand public des informations sur l'actionnariat et des [Or. 14] jeux de pouvoir internes, il y a lieu de soumettre la question préjudicielle litigieuse à l'appréciation de la CJUE.

**Par ces motifs:**

[OMISSIS] [le] tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, statuant contradictoirement,

[OMISSIS]

**sursoit** à statuer et **soumet** à la Cour de justice de l'Union européenne les questions suivantes :

*« Les dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, et notamment son article 1er (15) (c) modifiant l'article 30, paragraphe 5 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, telle que modifiée par la prédite directive (UE) 2018/843, en tant qu'elles octroient un droit d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques à « tout membre du grand public »,*

*sont-elles invalides car :*

- a) violant le principe de proportionnalité, tel qu'il est consacré notamment par l'article 5, paragraphe 4, TUE ? et/ou*
- b) violant l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (liberté d'entreprise) ? et/ou*
- c) violant les articles 20 (égalité en droit) et 21 (non-discrimination) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? et/ou*
- d) violant le principe général de droit européen de la protection du secret des affaires ? »*

[OMISSIS]