

Our ref: 60062.1

Your ref: Saisine CNIL n°23000220

**CNIL**

Céline [REDACTED]  
Adjointe à la cheffe de service  
Service de l'exercice des droits et des plaintes 2  
Paris

London | Cambridge | Oxford | Singapore

22 août 2024

Cc. CEPD

**Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE)**

Merci beaucoup pour votre mail en annexe et pour le travail de la CNIL sur ce dossier.

Je me réjouis que le ministre ait finalement décidé de suivre la loi.

Je vous remercie également d'avoir confirmé que le registre est d'ores-et-déjà géré conformément à la nouvelle directive (qui n'a pas encore été formellement transposée).

D'un point de vue technique, cela soulève maintenant les questions suivantes :

1. **CEDH contourné par le législateur européen**

La nouvelle directive a été adoptée sans consultation appropriée du CEPD, qui avait précédemment exprimé des préoccupations quant à la conformité des modalités d'accès aux registres (voir en particulier le [paragraphe 25](#) de son avis concernant l'avant-projet de la Commission). Pour les détails de ma recherche, je vous renvoie à [cette lettre](#) adressée au CEPD et à la Commission européenne (je joins une traduction automatique en français),

Après l'avis du CEPD en 2021, et nonobstant ses conclusions (et l'arrêt Sovim), en janvier 2024 le Parlement européen a unilatéralement étendu la définition de « intérêt légitime » afin de fournir un accès « *immédiat, non filtré, direct et libre* » à de larges secteurs de la société (comme indiqué dans le [communiqué](#) du Parlement européen), ce qui ce qui suggère le maintien d'un droit d'accès généralisé au registre RBE, bien que pour une plus petite partie du public.

2. **Accès au registre – absence de garanties appropriées**

Interrogée par une demande d'accès à l'information, la Commission européenne a divulgué le « document de travail » ci-joint, qui confirme que en ce qui concerne la "presse" et les "organisations de la société civile", « il n'existe aujourd'hui aucune définition dans la législation de l'UE, ni aucune approche harmonisée dans l'UE concernant l'exercice de cette activité, qui peut nécessiter ou non une licence » .

Je [comprends](#) que, en France, l'usage du titre de « journaliste » n'est pas juridiquement encadré, il n'existe pas de définition légale, ni une limitation légale à l'usage de ce titre qui est libre, et que la profession de journaliste n'est pas placée sous la tutelle d'un ordre professionnel. Le journalisme ne fait donc pas partie des professions réglementées.

79290647.1

De fait, il n'y a pas de formation ou diplôme requis pour être journaliste de profession, il n'y a pas non plus de conditions ou modalités d'exercice fixées réglementairement. En conséquence l'usage du titre est libre. Je comprends aussi que la carte d'identité professionnelle n'est pas obligatoire (voir Conseil d'État, 10/06/2021, 444849, [paragraphe 17](#): « l'exercice de la profession de journaliste n'est pas subordonné à la détention d'une "carte de presse" une proportion importante de journalistes exerce la profession sans en être titulaire »).

Dans ce cas-là, ministre de l'intérieur avait publié une circulaire qui avait a pour objet de définir le cadre d'exercice du maintien de l'ordre, applicable aux manifestations sur le territoire national, prévoyant que : « Un officier référent peut être utilement désigné au sein des forces et un canal d'échange dédié mis en place, tout au long de la manifestation, avec les journalistes, titulaires d'une carte de presse, accrédités auprès des autorités ».

Le Syndicat national des journalistes et la Ligue des droits de l'homme avait attaqué ce schéma soutenant que « l'instauration de ce canal d'échange, ouvert aux seuls journalistes titulaires d'une carte de presse et accrédités auprès des autorités ... est constitutive d'une rupture d'égalité injustifiée entre les journalistes et d'une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté de la presse et à la liberté de communication, d'expression et d'information ». Le Conseil constitutionnel décida que la circulaire attaquée « porte une atteinte disproportionnée à la liberté de la presse et à la liberté de communication » garanties par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. (voir aussi le site du ministère de la culture intitulé [Presse papier, presse en ligne : quel statut ?](#)).

En d'autres termes, la jurisprudence (soutenue par les représentants du secteur) a renforcé une définition large du journaliste respectueuse des libertés constitutionnelles. Il est difficile de voir comment une approche différente pourrait être envisagée dans le cas de l'RBE.

Des considérations similaires s'appliquent aux « organisations de la société civile » (absence de réglementation).

### 3. **Le grand contournement**

Même si l'on suppose que le Ministère adopte (et les syndicats des journalistes et les représentants des organisations de la société civile acceptent) un contrôle rigoureux vis-à-vis des journalistes et des organisations de la société civile établis en France, l'article 13 alinéa 3 de la directive prévoit un système de « passeport », de sorte que toute personne admise à accéder au registre en Bulgarie ou en Grèce, par exemple, aura automatiquement accès au registre RBE (« Les États membres veillent à ce que, lorsque l'accès aux informations est demandé par une personne dont l'intérêt légitime... a déjà été vérifié par le registre central d'un autre État membre, la vérification de la fonction ou de l'emploi occupé par le demandeur soit satisfaite en recueillant les preuves attestant l'intérêt légitime émises par le registre central de cet autre État membre »).

Cela peut facilement conduire à des abus par des requérants peu qualifiés et/ou avec des intentions qui ne sont pas liées aux objectifs des règles d'accès, d'autant plus que, une fois que l'information a été obtenue il n'existe pas de garanties appropriées empêchant la transmission d'informations à des tiers (soit qu'ils opèrent au sein de l'UE ou dans des pays tiers) sans lien avec les objectifs publics poursuivis par le droit d'accès. Il n'existe pas non plus de garanties requises par l'[article 46](#) du RGPD pour protéger le

transfert d'informations à des parties requérantes basées en dehors de l'UE, (les nouvelles règles invoquant une « dérogation de l'article 49 du RGPD », voir le [considérant 43](#) del la nouvelle directive).

4. **Saisine**

Pour ces raisons, j'estime que ma plainte reste d'actualité et je compte sur la CNIL pour effectuer des enquêtes et exercer ses pouvoirs au titre de l'[article 58](#) du RGPD, au besoin en saisissant la justice selon la jurisprudence de la CJEU (voir [paragraphe 65](#) de l'arrêt dans l'affaire *Schrems*: « Où ladite autorité estime fondés les griefs, cette même autorité doit pouvoir ester en justice devant les juridictions nationales afin que ces dernières procèdent, si elles partagent les doutes de cette autorité quant à la validité de la décision de la Commission, à un renvoi préjudiciel aux fins de l'examen de la validité de cette décision »).

La France a une grande tradition de défense des droits en matière de protection des données. Le Conseil constitutionnel s'est penché sur des registres publics [six ans avant la CJUE](#), montrant la voie en Europe et rappelant à tous l'importance durable du droit à la vie privée consacré par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, un sujet que j'ai abordé dans cette [lettre](#) publiée par le Financial Times

Je ne peux qu'espérer que le travail de la CNIL montrera à nouveau à l'Europe la voie à suivre.

Je vous prie d'agréer, Madame [REDACTED], mes salutations distinguées.

Best regards,

**Filippo Nosedà**

Partner

Annexe:      Email CNIL

---

**From:** [REDACTED] Céline [REDACTED]@cnil.fr>  
**Sent:** Wednesday, August 21, 2024 10:25 AM  
**To:** Filippo Nosedà <Filippo.Nosedà@Mishcon.com>  
**Cc:** [REDACTED]@cnil.fr>  
**Subject:** Saisine CNIL n°23000220 - Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE)

Maître,

Nous faisons suite à votre plainte déposée auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à l'encontre du Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique relative au registre des bénéficiaires effectifs (RBE).

Comme vous en avez été informé, dans le cadre de l'instruction de votre plainte, la Présidente de la CNIL a mis en demeure le ministère de mettre en conformité le traitement relatif au registre des bénéficiaires effectifs avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 22 novembre 2022 (WM et Sovim SA c/ Luxembourg Business Registers - affaires jointes C-37/20 et C-601/20).

En réponse, le ministre a indiqué aux services de la CNIL avoir pris les mesures nécessaires pour mettre en conformité le traitement.

D'un point de vue technique, l'accès aux données relatives aux bénéficiaires effectifs a été restreint à partir du 31 juillet 2024 aux personnes démontrant un intérêt légitime dans les conditions de la directive anti-blanchiment 2024/1640 du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, adoptée au Conseil le 31 mai 2024 et publiée au Journal Officiel de l'Union européenne le 19 juin 2024.

Sur le plan juridique, les travaux de transposition de cette sixième directive anti blanchiment sont en cours. Des dispositions relatives aux conditions d'accès au RBE tirant les conséquences de l'arrêt de la CJUE ont d'ores-et-déjà été intégrées au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) et d'autres viendront les compléter dans le cadre du travail de transposition plus général.

Compte-tenu de ces éléments, j'estime que l'action de la CNIL a permis d'apporter une réponse appropriée à la situation pour laquelle vous l'avez saisie. Dès lors, je vous informe de ma décision de clore votre plainte à l'encontre de la société.

Je vous prie d'agréer, Maître, mes salutations distinguées.

■ Céline [REDACTED]

Adjointe à la cheffe de service | Service de l'exercice des droits et des plaintes 2  
[REDACTED]@cnil.fr | [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)



3 Place de Fontenoy  
TSA 80715  
75334 PARIS CEDEX 07