

DIRECTION DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE  
ET DE L'INDUSTRIE

**LA SÛRETÉ MARITIME – POSSIBILITÉS D'ACTION POUR  
RENFORCER LA TRANSPARENCE SUR LA PROPRIÉTÉ  
ET LE CONTRÔLE DES NAVIRES**

**RAPPORT FINAL**

**Juin 2004**

## **Résumé**

Le Comité des Transports maritimes a examiné la première version du présent rapport à sa réunion de novembre 2003. Il a décidé, à cette réunion, que le rapport devrait être mis en diffusion générale et diffusé sous forme d'un document à examiner en vue de susciter des commentaires de la part du plus grand nombre possible de parties intéressées.

Le présent rapport final, qui tient compte des commentaires reçus durant l'étape de consultation ainsi que de ceux formulés par les délégués durant la réunion du CTM des 24-25 mai 2004, propose une série de mesures pour renforcer la transparence, au niveau de la propriété et du contrôle des navires, qui pourraient être suivies par les juridictions et les registres maritimes. Le rapport examine aussi certaines mesures qui pourraient être prises par les gouvernements confrontés à des menaces que cette absence de transparence risque d'aggraver.

Le présent rapport est mis à la disposition de tous les gouvernements et registres et administrations maritimes pour information et examen des mesures proposées qui visent à renforcer la transparence sur la propriété et le contrôle des navires.

**LA SÛRETÉ MARITIME – POSSIBILITÉS D’ACTION POUR RENFORCER LA  
TRANSPARENCE SUR LA PROPRIÉTÉ ET LE CONTRÔLE DES NAVIRES**

**RAPPORT FINAL**

**TABLE DES MATIÈRES**

SYNTHESE .....	4
SECTION I : CONTEXTE .....	6
Travaux menés .....	6
Consultations .....	7
Terminologie.....	8
SECTION II : ETABLISSEMENT DU RAPPORT SUR LA SECONDE ÉTAPE : POINT DE DÉPART .....	9
SECTION III : TRAVAUX CONNEXES MENÉS À L’OCDE ET DANS D’AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	10
SECTION IV : AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES ENTITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES.....	11
Approche générales.....	11
Options spécifiques.....	12
SECTION V : AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES REGISTRES MARITIMES .....	14
Introduction.....	14
Mesures spécifiques concernant les registres maritimes.....	15
SECTION VI : MESURES D’AUTO-PROTECTION POUR LES GOUVERNEMENTS .....	19
CONCLUSIONS .....	22
ANNEXE 1 TRAVAUX CONNEXES MENÉS DANS D’AUTRES CADRES .....	24
Groupe d’action financière .....	24
Groupe de direction de l’OCDE sur le gouvernement d’entreprise.....	26
Forum de l’OCDE sur les pratiques fiscales dommageables.....	27
ANNEXE 2 RÉPONSES AUX PRINCIPAUX POINTS SOULEVÉS PENDANT LA PHASE DE CONSULTATION .....	29

## SYNTHESE

Le présent rapport traite de la question du renforcement de la transparence en matière de propriété et de contrôle des navires vu, en envisageant différentes options :

- Renforcer la transparence sur les entités juridiques opérant à partir de juridictions qui encouragent ou autorisent l’anonymat.
- Renforcer la transparence des registres maritimes sur la propriété des navires.
- Les mesures d’auto-protection que pourraient prendre les pays confrontés à des menaces graves.

A propos du premier point qui traite de la transparence des entités juridiques, le rapport reconnaît que pour renforcer cette transparence il faudra pouvoir compter sur la coopération d’administrations qui peuvent considérer souhaitable et rentable de proposer des structures sociétaires et des mécanismes propres à assurer l’anonymat.

Le rapport reconnaît aussi le rôle essentiel joué par d’autres organisations ainsi que par des organes de l’OCDE, qui ont travaillé sur les questions de transparence, comme l’ONU ou le Groupe d’action financière (GAFI), le Groupe de direction sur le gouvernement d’entreprise de l’OCDE et le Forum de l’OCDE sur les pratiques fiscales dommageables. En raison des travaux importants déjà menés à bien par ces organismes et leurs compétences dans les domaines du gouvernement d’entreprise et de la transparence financière, le présent rapport laisse penser que le CTM ne devrait prendre aucune initiative indépendante pour traiter ces questions à ce niveau.

S’agissant du renforcement de la transparence au niveau des registres maritimes, le rapport soumet à la considération des administrations et des registres maritimes un large éventail de mesures possibles

Le rapport signale que, pour réussir à mettre en œuvre bon nombre de ces mesures, il faudrait disposer du soutien des registres maritimes qui, pour des raisons commerciales ou autres, jugent avantageux de faciliter l’anonymat, car cette attitude risque d’entraver l’adoption à grande échelle des mesures décrites dans le présent rapport. Le rapport fait observer en effet que la solution du problème de l’anonymat, dans le contexte de la mondialisation, exige une évolution profonde des mentalités dans ces juridictions et chez leurs clients

A titre d’alternative pragmatique, le rapport suggère que les pratiques des registres maritimes qui garantissent la confidentialité (par opposition à l’anonymat) pourraient offrir une issue acceptable tant pour les juridictions que pour les registres maritimes et les propriétaires effectifs. Cette approche, qui est vivement recommandée, signifierait que les précisions sur les propriétaires effectifs seraient mises à la disposition des autorités compétentes lorsque ce serait nécessaire, mais aussi que la confidentialité commerciale serait préservée.

Enfin le rapport signale que si le manque de transparence continuait à poser un grave problème, les gouvernements confrontés à des risques pour la sûreté pourraient devoir prendre, dans certains cas, des mesures d'auto-protection. Il pourrait s'agir de mesures draconiennes et inquisitoriales qui seraient prises en dernier recours, mais la réalité oblige à dire qu'elles pourraient être sérieusement envisagées si des craintes pour la sûreté (ou pire encore, des attentats terroristes) contraignaient ces gouvernements à les prendre.

Toutefois, la mise en œuvre de ces mesures relève de la compétence des gouvernements et le rapport suggère qu'aucune action du CTM ni de ses membres n'est requise à ce stade.

## SECTION I : CONTEXTE

### Travaux menés

1. Le Comité des transports maritimes a examiné, à sa réunion de janvier 2003, le premier rapport établi sur le thème : Sécurité maritime – Propriété et contrôle des navires, et a autorisé à entreprendre la seconde étape de cette étude qui devait examiner les mesures propres à renforcer la transparence sur la propriété et le contrôle des navires.
2. Rappelons, en guise d'introduction, que le premier rapport avait constaté que les propriétaires de navires désireux de dissimuler leur identité ont le choix entre de nombreux mécanismes ouvertement proposés à cette fin par bon nombre de registres maritimes. Le rapport signalait aussi que le problème ne se limitait pas aux seuls États du pavillon concernés, mais qu'il était plus général dans la mesure où ces propriétaires de navires ont aussi accès à de nombreuses juridictions, en particulier les centres offshore établis, qui offrent ouvertement aux sociétés des mécanismes qui permettent aux propriétaires effectifs (de navires ou d'autres entreprises commerciales) de dissimuler en effet leurs identités au sein d'entités juridiques.
3. De plus, de nombreux États du pavillon ne se contentent pas d'accepter des sociétés de ce genre comme propriétaires de navires, mais vont jusqu'à promouvoir l'anonymat comme étant l'un des atouts de leur pavillon, ce qui pourrait faciliter l'utilisation de ces registres par les terroristes. Il a lieu de penser que ces pavillons prônent ainsi l'anonymat parce qu'ils considèrent que cela leur confère un avantage compétitif sur d'autres pavillons.
4. Le premier rapport avait aussi constaté que si les registres de libre immatriculation étaient plus vulnérables que d'autres à des utilisations abusives par des terroristes, leur raison d'être étant d'offrir leurs services à pratiquement n'importe qui, indépendamment de la nationalité, ils n'étaient pas les seuls à être vulnérables. Ce rapport signalait clairement que des terroristes dotés de moyens très sophistiqués et de ressources financières pouvaient fort bien tirer parti des registres traditionnels pour parvenir à leurs fins, de sorte que ces registres ne sont pas à l'abri de ce risque d'abus. Les terroristes pouvaient en effet estimer que le risque plus élevé encouru du fait que les registres traditionnels sont plus étroitement contrôlés, était compensé par la couverture plus efficace fournie par l'immatriculation à des pavillons connus et réputés.
5. Le second rapport, qui avait été examiné par le Comité en novembre 2003, étudiait un certain nombre de mesures que pourraient adopter les registres maritimes et les gouvernements pour renforcer la transparence en matière de propriété et de contrôle des navires. Il s'agissait aussi bien de simples mesures administratives que de mesures assez draconiennes qui auraient provoqué des perturbations considérables et ne devaient être envisagées qu'en cas de menace grave et/ou imminente.
6. En décembre 2003, le CTM avait affiché le rapport pour examen sur son site Internet et contacté directement différents organes et organismes intéressés afin de solliciter leurs commentaires. On trouvera ci-après des précisions sur cette étape de consultation.

## Consultations

7. A l'issue d'un premier examen par le Comité, le rapport a été affiché sur le site Internet du CTM en décembre 2003, à titre de document de travail pour susciter les commentaires des personnes, organisations ou gouvernements intéressés. Parallèlement le rapport avait été envoyé directement à 10 registres maritimes traditionnels et à 10 registres de libre immatriculation afin de toucher les principaux acteurs de chaque groupe. Les commentaires étaient demandés pour la fin février 2004.

8. Le nombre de réponses a été peu élevé : huit contributions au total, dont aucune, on peut le déplorer, n'émanait de registres de libre immatriculation :

- 3 réponses d'administrations de pays membres de l'OCDE (Corée, Grèce, et Pays-Bas).
- 3 réponses d'administrations de pays non-membres de l'OCDE (Hong Kong (Chine), Israël et Philippines).
- 2 réponses du secteur maritime (Chambre internationale de la marine marchande et Fédération internationale des transports).

9. Dans la mesure du possible, les commentaires reçus ont été pris en compte dans la révision du rapport initial. Certains commentaires concernaient des points déjà abordés dans le rapport ; il en a été pris note et il y a été répondu à l'Annexe 2 du présent rapport.

10. La présente version révisée du rapport tient compte des commentaires reçus durant l'étape de consultation ainsi que de ceux formulés par les délégués du CTM durant l'examen du rapport à sa réunion des 24-25 mai 2004

## Terminologie

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

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

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

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

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

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

13. L'hypothèse prise en compte est la suivante : si ces juridictions et ces registres maritimes cherchent à réussir sur le plan commercial, ils n'ont pas pour but de faciliter ou de promouvoir activement le terrorisme ou autres activités criminelles et illicites. Il paraît donc logique qu'ils souhaitent faire leur possible pour réduire les risques d'être exploités à des fins abusives de la part de ces groupes, ne serait-ce que pour garantir l'intégrité de leurs activités commerciales.

14. Le présent rapport commence donc par étudier les mesures qui pourraient être prises par les juridictions offrant ce genre de services à des sociétés pour faire face aux mécanismes pouvant faciliter l'anonymat. Le rapport décrit ensuite toute une série de mesures qui pourraient être adoptées par les registres maritimes pour remédier au problème spécifique posé par l'anonymat des propriétaires de navires y compris la possibilité de préserver la confidentialité sans pour autant assurer l'anonymat total.

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

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

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

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

18. Dans la mesure où ces mécanismes ne sont pas propres au secteur des transports maritimes, mais sont aussi disponibles dans d'autres secteurs, comme la banque et les finances, et peuvent être utilisés pour des activités illicites, comme le blanchiment de l'argent, ils ont été étudiés très attentivement par plusieurs d'organismes internationaux comme le Groupe d'action financière (GAFI)<sup>1</sup>, les Nations Unies<sup>2</sup> et l'OCDE.

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

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

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

---

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

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

## SECTION IV : AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES ENTITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

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

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

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

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

### Approches générales

26. Les travaux menés par l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise montrent qu'il serait possible de renforcer la transparence sur les entités juridiques en recourant à trois approches qui pourraient être complémentaires<sup>3</sup>:

#### ➤ *Déclaration préalable aux autorités*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### **Options spécifiques**

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

### ***Enregistrement des entités juridiques***

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

### *Actions au porteur*

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

### *Actionnaires et administrateurs mandataires*

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

### *Législation sur les fiducies*

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

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

## SECTION V : AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES REGISTRES MARITIMES

### Introduction

31. Pour naviguer en haute mer, les navires doivent être immatriculés à des registres maritimes reconnus. La procédure d'immatriculation offre donc une possibilité importante d'identifier les personnes ou les entités sociétaires qui sont les propriétaires effectifs des navires à immatriculer. Cela permettrait alors de faciliter les efforts déployés pour lutter contre les risques de voir ces navires utilisés à des fins illicites ou pour des actes de terrorisme.

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

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

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

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

36. Il faut aussi noter que si les registres "responsables" qu'ils soient traditionnels ou de libre immatriculation, pouvaient avoir pour objectif commun de faire en sorte que les terroristes et les criminels potentiels ne puissent plus opérer facilement sur leur territoire, il n'en reste pas moins que ces types de registres sont par nature différents et qu'ils peuvent exiger l'adoption d'approches conçues en fonction de leurs caractéristiques particulières, plutôt qu'une approche uniforme.

37. C'est pourquoi, si les moyens d'action suggérés ont été regroupés pour s'appliquer et être recommandés à tous les registres, il reste un petit nombre d'options qui ne s'appliqueront pas à tous les registres, du fait des caractéristiques propres à certains d'entre eux. La nécessité de s'assurer de la nationalité d'un propriétaire prescrite par les registres traditionnels offre l'exemple d'une caractéristique non pertinente dans le cas des registres de libre immatriculation.

38. Les registres maritimes sont invités à considérer les mesures proposées ci-dessous afin de déterminer si elles sont pertinentes et répondent à leurs caractéristiques et besoins particuliers.

39. Il est par ailleurs suggéré que si la transparence totale aboutit à une exposition inacceptable du point de vue commercial, les mesures pourraient alors être adaptées pour assurer la confidentialité par opposition à l'anonymat, car ce serait un moyen d'assurer une protection par rapport aux demandes de renseignements de l'extérieur tout en permettant aux autorités compétentes d'avoir accès aux renseignements sur l'identité des propriétaires.

### **Mesures spécifiques applicables à tous les registres maritimes**

- ***Ne pas faire la promotion de l'anonymat le plus complet comme étant un atout de votre registre***

De nombreux registres mettent en avant l'anonymat comme un atout, qu'ils offrent par rapport à d'autres registres. Cet argument laisse supposer (même si ce n'est pas le but visé) que l'identité des propriétaires effectifs sera protégée de tous et dans toutes les circonstances. Un tel privilège ne devrait pas être offert à ceux qui pourraient se prévaloir de cet avantage pour perpétrer les actes terroristes ou s'engager dans des activités criminelles. La confidentialité, qui mettrait l'identité des propriétaires à l'abri d'une enquête publique mais rendrait cette information accessible aux autorités compétentes, semblerait suffisante pour ceux qui cherchent à protéger leur identité, à des fins légitimes, sans avoir besoin de recourir à l'anonymat total.

- ***Les registres maritimes devraient prévoir des procédures adéquates d'identification des personnes désireuses d'immatriculer leurs navires***

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

- ***Il faudrait former du personnel aux procédures d'identification des propriétaires effectifs, et le doter de ressources suffisantes***

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

Il est vraisemblable que, dans de nombreux cas, les réseaux de sociétés constituées pour dissimuler les propriétaires des navires conduiront rapidement les enquêteurs en dehors de la juridiction de l'État du pavillon vers d'autres juridictions dispersées dans le monde. Dans ces cas

là, les bureaux d'immatriculation maritimes se trouveront généralement dépassés et dépourvus dans la mesure où ils sont incapables de poursuivre, s'ils n'ont pas accès aux ressources nécessaires pour mener des recherches exigeant de la persévérance, de la rigueur (ainsi que des moyens financiers). Les registres devraient considérer ces cas avec prudence.

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

Les Etats du pavillon devraient éviter d'immatriculer des navires dont les propriétaires font largement usage de mécanismes sociétaires complexes pour dissimuler leur identité.

Au cas où un registre déciderait d'accepter des navires de ce type même si l'identité des propriétaires est incertaine, il est vivement recommandé de signaler clairement que ces navires ne répondent pas aux critères de transparence et de faire en sorte que ces renseignements soient facilement accessibles aux autorités compétentes.

- ***Vérifier soigneusement les dispositifs régissant la propriété des navires qui impliquent des structures sociétaires étrangères, en particulier celles qui proviennent de juridictions prônant l'anonymat***

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

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

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

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

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

Dans ces cas-là, il leur faudrait envisager sérieusement de refuser l'immatriculation de ces navires jusqu'à l'obtention des éclaircissements nécessaires. Si l'immatriculation est autorisée, ces navires devraient être clairement identifiés et les renseignements correspondants devraient être accessibles aux autorités compétentes.

- ***Eviter d'utiliser des actions au porteur dans le capital des sociétés propriétaires de navires et éliminer ou vérifier strictement le recours à des administrateurs, titulaires de fonctions et actionnaires mandataires***

Ces mécanismes sociétaires, et en particulier les actions au porteur, sont facilement accessibles aux terroristes et aux criminels désireux de dissimuler leur identité de propriétaires effectifs. Ces mécanismes devraient être évités dans la mesure du possible et en cas d'acceptation, l'Etat du pavillon devrait imposer certaines obligations pour s'assurer qu'il peut effectivement s'acquitter de ses attributions. La partie IV du présent rapport donne quelques indications sur la manière de procéder.

- ***Veiller à ce que des territoires « dépendants » ne puissent servir à tourner les critères de nationalité***

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

Ces dispositifs administratifs, juridiques, traditionnels (et souvent assez délicats) qui lient les pays concernés à ces territoires, sont complexes, mais c'est précisément cette complexité qui peut permettre à des terroristes très au fait des techniques les plus modernes et bien financés ou à des éléments criminels de s'en servir pour s'y dissimuler.

C'est pourquoi, les États du pavillon traditionnels (mais aussi les registres de libre immatriculation auxquels cela pourrait s'appliquer), qui possèdent des territoires de ce type, devraient examiner d'un oeil critique leurs dispositifs administratifs et juridiques pour s'assurer que de telles pratiques ne sont pas facilitées et que des terroristes ou d'autres personnes ne peuvent pas tirer parti à la fois des structures sociétaires et des dispositifs propres à faciliter les procédures entre administrations, pour se bâtir une légitimité. Ces pays pourraient aussi envisager d'examiner avec leurs territoires les moyens d'éviter les risques d'une utilisation à mauvais escient de dispositifs autrement bien conçus.

- ***Les informations devraient être accessibles aux autorités compétentes si nécessaire***

Il faudrait prévoir des dispositions satisfaisantes pour la collecte et le partage de l'information ainsi que pour en faciliter l'accès aux autorités compétentes. Il faudrait en particulier que rien ne fasse obstacle à la libre circulation de l'information vers les services de sûreté et de police même si cette information n'est pas généralement mise à la disposition du public.

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

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

Les administrations de l'État du pavillon devraient, au lieu de cela, exiger une présence véritable et substantielle du propriétaire du navire, par l'intermédiaire d'une personne physique résidant dans la juridiction qui, en l'absence du propriétaire effectif du navire, serait entièrement responsable pour toutes les questions touchant à la responsabilité juridique, à la responsabilité civile et à la sûreté. Le lien entre cette personne et le propriétaire effectif devrait être aussi clairement établi.

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

40. La liste assez longue des mesures indiquées ci-dessus concerne les juridictions qui assurent l'anonymat grâce à la disponibilité de certains mécanismes sociétaires et les registres maritimes dont les procédures d'immatriculation peuvent faciliter et protéger l'anonymat des propriétaires de navires.

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

42. Toutefois, cette méthode préventive présente des difficultés considérables. Dans la réalité il se peut qu'en dépit des efforts déployés pour renforcer la transparence, certaines administrations, pour des raisons qui leur sont propres, choisissent de continuer à utiliser des mécanismes sociétaires offrant des possibilités d'anonymat. Il est possible également (peut-être même probable) qu'un nombre important d'Etats du pavillon continueront de promouvoir ou, tout au moins d'accepter, l'anonymat, parce qu'ils considèrent que, sinon, leurs registres ne seraient plus compétitifs. Dans l'un ou l'autre cas, la tâche consistant à diminuer l'anonymat (et en particulier à repérer l'identité du propriétaire dans un réseau complexe de sociétés disséminées dans le monde entier) continuera de dépasser les capacités des registres maritimes, même les plus rigoureux d'entre eux et les plus soucieux de sûreté.

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

44. De par leur nature même et les circonstances dans lesquelles elle pourraient être invoquées, ces mesures qui sont comparativement à la fois indiscrettes et très gênantes, ne pourront, de toute évidence, être envisagées par les gouvernements que si les menaces d'actions terroristes devenaient effectivement très sérieuses. Cependant, d'un point de vue stratégique, ces mesures offrent une réaction mesurée et progressive qui pourrait être envisagée au cas où il y aurait une augmentation des risques pour le secteur maritime et/ou que les administrations et les Etats du pavillon ne seraient pas en mesure de convaincre les Etats menacés qu'ils sont à même de détecter et de neutraliser les menaces potentielles.

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

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

Des initiatives de ce genre ont déjà été prises dans d'autres secteurs par la communauté internationale et ont abouti à un certain succès. C'est ainsi que le Groupe d'action de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables a (notamment) pris acte d'engagements souscrits par un certain nombre d'administrations en faveur de la transparence et de l'échange d'informations à des fins fiscales (voir Annexe I)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A titre de mesure de dernier recours, en cas de menace extrême, ou peut-être à la suite d'attentat terroriste, les gouvernements pourraient décider de restreindre l'accès à leurs ports aux seuls navires immatriculés à des pavillons assurant une transparence des informations sur la propriété et le contrôle de leurs navires, ainsi qu'aux navires dont les propriétaires sont connus. Il s'agirait là pratiquement d'une mesure de dernier recours, une fois que toutes les autres mesures auraient été épuisées. Cela donnerait aux gouvernements un répit et/ou une fenêtre de sécurité pour leur permettre soit, de faire face à des menaces soit, en cas d'attentat accidents de réduire le plus possible les probabilités d'un nouvel attentat.

De telles mesures dont déjà été prises en application du Code international de la gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires (ISM) et du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS). En effet, les États-Unis et l'Union Européenne, auraient, parmi d'autres, adopté une législation prévoyant de refuser l'accès à leurs ports aux navires qui ne sont pas en mesure de prouver qu'ils respectent les prescriptions de ces codes. C'est pourquoi s'il est vrai que si de telles mesures seraient graves et draconiennes, elles auraient des précédents.

45. Dans le cas des deux dernières mesures, une évaluation préalable des États du pavillon prévoyant des dispositions inacceptables en matière de transparence permettrait de mettre rapidement en œuvre les mesures de protection envisagées au cas où les menaces seraient suffisamment sérieuses pour inciter le (ou les) gouvernement(s) concerné(s) à y recourir.

## CONCLUSIONS

46. Si les mesures décrites dans le présent rapport (notamment celles qui se rapportent aux mécanismes sociétaires dont s'occupent d'autres organismes internationaux) étaient effectivement mises en oeuvre, elles permettraient de progresser notablement vers la suppression de l'anonymat, mais il est certain que leur adoption se heurtera inévitablement à la résistance de certaines juridictions, de certains registres maritimes et de leurs clients.

47. Le présent rapport suggère que le fait de promouvoir la confidentialité (par opposition à l'anonymat) pourrait constituer un compromis réaliste que les juridictions et les propriétaires effectifs pourraient, peut-être, juger acceptable. Il est recommandé à toutes les parties et en particulier aux registres maritimes, d'examiner attentivement cette option moins importune car elle offre un véritable compromis entre les impératifs de sûreté et les considérations commerciales.

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

49. On a fait l'hypothèse dans le présent document que *tous les registres maritimes*, traditionnels ou de libre immatriculation, sont vulnérables car ils risquent d'être détournés à des fins terroristes ou criminelles même si les registres disposent d'un certain nombre de possibilités d'action qui ne s'excluent pas mutuellement, pour renforcer la transparence et réduire ainsi les risques de détournement au profit d'activités illicites.

50. Si les registres traditionnels sont probablement plus difficiles à pénétrer, le risque n'est pas nul et ils ne devraient pas relâcher leurs efforts et rester toujours vigilants.

51. De par leur nature même, les registres de libre immatriculation sont nécessairement plus vulnérables aux risques d'utilisation abusive de la part des terroristes, en particulier ceux qui s'engagent ouvertement à protéger l'identité des propriétaires effectifs. Il ne s'agit pas de punir ces registres, mais simplement d'attirer leur attention sur leur plus grande vulnérabilité et de les inviter instamment à faire preuve d'une plus grande vigilance pour éviter les risques d'être utilisés à des fins terroristes à des fins terroristes.

52. Certains signes indiquent que même les responsables des registres de libre immatriculation commencent à voir les choses ainsi, comme l'atteste un point de vue récent de l'International Registries Inc. (qui administre le registre des Îles Marshall). Un de ses représentant a en effet déclaré que « les États du pavillon devraient être les premiers à assurer une plus grande transparence dans le secteur des transports maritimes »<sup>4</sup>. L'auteur du présent rapport approuve sans réserve cet avis et considère que toutes les mesures énumérées dans la section sur les registres maritimes, traditionnels ou de libre immatriculation, sont des moyens d'atteindre cet objectif.

---

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

53. Enfin, les *gouvernements* pourraient, à un moment donné, devoir réfléchir aux approches à adopter pour assurer leur protection, si d'autres moyens ne leur ont pas permis d'assurer un niveau suffisant. Plusieurs mesures possibles sont décrites dans le présent document dont certaines sont relativement autoritaires et gênantes et il n'est pas facile de préciser quand (si tant est que cela arrive) pourrait être justifié d'y recourir, Il s'agirait d'une décision que seuls des gouvernements, confrontés à des circonstances graves, pourraient prendre.

54. Ces mesures autoritaires ne seraient appréciées par personne pas même, à notre avis, par les gouvernements qui pourraient se voir contraints d'y recourir. Cependant, la vérité oblige à dire que s'il se produisait une grave escalade des risques ou, pire encore, un accident, dans le secteur des transports maritime, le recours à ces mesures risque fort d'être inévitable.

55. Il est suggéré que des progrès réels sur la voie d'une plus grande transparence pour diminuer le fardeau qui pèse sur les organismes chargés de la sûreté et les gouvernements chargés d'assurer la protection de leurs citoyens et de leurs biens, permettraient de réduire sensiblement l'éventualité d'avoir à envisager sérieusement le recours à de telles mesures.

## ANNEXE 1

### TRAVAUX CONNEXES MENÉS DANS D'AUTRES GROUPES

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

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

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

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

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

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

#### **Groupe d'action financière**

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

Les quarante Recommandations révisées et approuvées par le GAFI en juin 2003 donnent une définition du propriétaire effectif et fixent une norme relative à l'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des entités juridiques. Les pays doivent s'assurer que des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales et des dispositifs juridiques (comme des fiducies expresses ou autres dispositifs juridiques) peuvent être obtenues ou consultées en temps voulu par les autorités compétentes. Ils sont aussi appelés à prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les actions au porteur ne sont pas utilisées à mauvais escient pour blanchir des capitaux et doivent être capables de démontrer l'adéquation et l'efficacité de ces mesures. En ce qui concerne les fiducies expresses, les informations sur le fondateur, le mandataire et les bénéficiaires devraient être accessibles aux autorités compétentes en temps voulu<sup>5</sup>.

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

Tous les membres du GAFI se sont engagés à mettre en oeuvre les Recommandations révisées, au cas où leur législation intérieure ne leur permet pas déjà de s'y conformer. Un processus d'évaluations mutuelles sera mené par le GAFI et des organismes régionaux analogues sera mis en route avant la fin de 2004. Les évaluations menées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, dans le cadre de leur Programme d'évaluation du système financier et de leur Programme d'évaluation des centres financiers offshore, ont aussi notablement contribué à faire en sorte que les Recommandations du GAFI soient mises en oeuvre dans tous les pays. Le Fonds et la Banque se sont mis d'accord sur la poursuite de ces programmes, en se fondant sur les Recommandations révisées. Les programmes d'évaluation du GAFI, des organismes régionaux analogues, du FMI et de la Banque mondiale, couvrent une majorité appréciable de pays et de territoires dans le monde.

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

---

5      Recommandations 33 et 34 des Quarante Recommandations révisées du GAFI. La liste complète des Recommandations peut être consultée à :  
[http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en\\_2649\\_37453\\_2789401\\_1\\_1\\_1\\_37453,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_37453_2789401_1_1_1_37453,00.html).

Les huit Recommandations supplémentaires peuvent être consultées à :  
[http://www.fatf-gafi.org/SRecsTF\\_en.htm#To%20download](http://www.fatf-gafi.org/SRecsTF_en.htm#To%20download).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Forum de l’OCDE sur les pratiques fiscales dommageables**

Le Comité des affaires fiscales de l’OCDE (CAF) mène aussi des travaux approfondis sur la fiscalité, y compris sur le thème des pratiques fiscales dommageables. Ces travaux sont conduits par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables, qui est un organe subsidiaire du CAF. En 1998, le Forum a publié un rapport intitulé : Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial. Il a été suivi par d’autres rapports en 2000, 2001 et 2004. Un objectif fondamental des travaux menés par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables est d’améliorer la transparence et l’échange d’informations à des fins fiscales au sein des pays membres de l’OCDE et dans les pays non membres.

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

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

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

A ce jour, sur les 33 pays et juridictions ayant souscrit ces engagements, bon nombre d’entre eux gèrent des registres maritimes. Ce qui signifie dans la pratique que ces juridictions sont convenues

d'introduire, par étapes, les mesures réglementaires et administratives nécessaires pour mettre en œuvre les normes convenues en matière de transparence et d'échange d'informations, y compris la transparence sur la propriété. Ces pays et juridictions sont identifiés dans la liste suivante<sup>6</sup>.

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

## JURIDICTIONS AYANT SOUSCRIT DES ENGAGEMENTS

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

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

6 Les lettres d'engagement souscrites par ces juridictions peuvent être consultées à : [http://www.oecd.org/document/19/0,2340,en\\_2649\\_33745\\_1903251\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,2340,en_2649_33745_1903251_1_1_1_37427,00.html).

## ANNEXE 2

### RÉPONSES AUX POINTS SOULEVÉS PENDANT LA PHASE DE CONSULTATION

*i) L'accent devrait être mis sur la/les personne(s) responsables de l'exploitation des navires*

Le Secrétariat reconnaît que c'est un point extrêmement important et signale que c'est cet aspect que privilégie l'OMI dans son examen de la question du contrôle des navires.

Le Comité des transports maritimes a décidé que l'examen de la question des renseignements sur l'identité des propriétaires viendrait compléter très utilement les travaux de l'OMI dans la mesure où le Comité étudiera les moyens de renforcer la transparence sur ceux qui tirent les ficelles dans les coulisses et qui tirent profit de l'exploitation de ces navires.

Cet étude n'interférera aucunement dans les travaux de l'OMI sur la question du contrôle et ne les recoupera pas.

*ii) Les mécanismes sociétaires sont généralisés et très difficiles à changer à l'échelle mondiale et d'autres organismes internationaux (comme le GAFI) s'intéressent à cette question*

Effectivement et c'est la raison pour laquelle le rapport suggère que le CTM devrait s'en remettre à ces organismes spécialisés et appuyer avec détermination les efforts qu'ils déploient pour instaurer plus de transparence dans les mécanismes sociétaires internationaux.

Il est également suggéré dans le présent rapport que s'il est trop difficile de percer le brouillard qui plane sur les structures sociétaires et que le secret qui pèse sur l'identité des propriétaires et le contrôle de nombreux navires est considéré comme une grave menace pour la sûreté, les registres maritimes et les gouvernements pourraient alors être contraints de chercher d'autres moyens de faire face à ces menaces.

*iii) Le secteur des transports devrait avoir accès aux mêmes dispositifs organisationnels auxquels les autres ont accès*

D'un point de vue commercial, cette demande est raisonnable et compréhensible. Cependant il se peut que dans la réalité, si les gouvernements et l'opinion publique estiment que les navires font peser des menaces suffisamment graves pour la sûreté, alors le secteur maritime pourrait constater que la gravité des menaces pour la sûreté l'emporte sur ses exigences.

Il existe des précédents et il n'est pas nécessaire de regarder plus loin que les institutions financières qui sont déjà soumises à des exigences plus rigoureuses que d'autres secteurs afin de lutter contre le trafic de stupéfiants et le blanchiment d'argent.

De même, au moment de la rédaction de la présente section, en avril 2004, le gouvernement des États-Unis venait juste d'annoncer que l'obligation de prendre les empreintes digitales s'appliquerait désormais à tous les voyageurs pénétrant sur le territoire des États-Unis à l'exception de ceux en provenance du Canada. Cette décision concerne donc les ressortissants de pays que les États-Unis considéraient « amis et

alliés » comme le Royaume-Uni, d'autres pays européens et l'Australie qui avaient été les plus ardents défenseurs de la politique américaine de lutte contre le terrorisme.

Il y a lieu de faire observer ici que durant la rédaction de ces rapports sur la propriété et le contrôle, la situation sur le plan de la sûreté s'est encore détériorée et que des pratiques autrefois inconcevables sont en train de devenir la norme. Que cela soit ou non une bonne chose, le secteur des transports maritimes qui réclame d'être traité simplement comme d'autres secteurs risque de ne pas être entendu si les inquiétudes suscitées par des menaces spécifiques ou pire, des accidents concernant le secteur maritime, viennent à se renforcer.

En fin de compte, il appartiendra aux gouvernements de décider quelles sont les restrictions qu'ils veulent appliquer ou quelle est la marge de liberté qu'ils veulent accorder aux différentes parties et l'intérêt de rapports comme celui-ci est de permettre aux gouvernements d'être le plus clairvoyants possible et de leur proposer un large éventail de réactions possibles. Les jugements portés sur ces réactions pourront être tempérés par des informations (vérifiables) sur tous les moyens que prennent les secteurs concernés pour empêcher leur utilisation abusive par les terroristes.

C'est pourquoi l'une des stratégies que pourraient suivre les secteurs (on imagine qu'il s'agit de la grande majorité) maritimes qui n'ont rien à cacher consisterait à ne rien cacher, ce qui accentuerait le contraste avec ceux qui ont quelque chose à cacher.

***iv) Les actions au porteur sont une composante du système financier mondial qui permet à ces structures d'exister dans d'autres secteurs d'activité***

Les effets potentiellement insidieux des actions au porteur sur la transparence des mécanismes sociétaires ont été mis en évidence par d'autres organismes internationaux comme le GAFI et le Groupe de direction sur le gouvernement d'entreprise et le Comité des transports maritimes n'est pas compétent pour se prononcer sur les appréciations portées sur ces effets.

La seule observation que l'on peut formuler ici est que ces organismes compétents ont estimé que les actions au porteur sont sources de grandes inquiétudes et que leur existence, passée ou présente, n'est pas une raison suffisante pour dire qu'il faudrait pouvoir continuer à les utiliser si leur coût pour l'intérêt général est supérieur à l'avantage personnel qu'en tirent ceux qui les utilisent.

C'est pourquoi le rapport suggère de ce fait que les membres du CTM pourraient apporter leur soutien à toute action d'envergure mondiale destinée à réduire ou à éliminer les effets négatifs des actions au porteur sur le renforcement de la transparence, sans agir de manière indépendante pour remédier à ce problème au niveau mondial.

***v) Certaines mesures (destinées à renforcer la transparence) concernant les sociétés pourraient enfreindre la législation de l'UE***

Un commentaire a laissé entendre que certaines options ne seraient pas applicables car elles risqueraient d'enfreindre les prescriptions actuelles de l'UE et exigeraient d'apporter des changements importants à la législation de l'UE et de ses États membres.

Ce point n'a pas été vérifié par le Secrétariat qui l'a donc pris pour argent comptant. Il n'y a pas de doute que des contraintes réglementaires différentes (ou tout au moins particulières) dans une union juridique, politique et économique comme l'UE sont de nature à renforcer la complexité aussi bien des mécanismes et des dispositions juridiques que des moyens d'intervention disponibles.

On a pu observer aussi que ce sont précisément les environnements complexes et les incompatibilités éventuelles que recherchent ceux qui souhaitent exploiter les faiblesses du système. C'est pourquoi, il est suggéré d'examiner objectivement et attentivement, d'un point de vue analytique (et non d'un point de vue politique ou de celui de l'intérêt national) si ces mécanismes et ces solutions permettraient de faire face au problème, avant de les écarter comme étant trop difficiles à mettre en oeuvre.

Comme toujours, c'est aux analystes qu'il revient d'attirer l'attention des gouvernements sur les faiblesses potentielles et les mesures possibles pour y remédier et c'est aux gouvernements qu'il incombe d'apprécier les avantages et les inconvénients avant de décider s'il faut agir et de quelle manière.

**vi) *Les registres maritimes n'ont pas les moyens de repérer les immatriculations des navires au milieu de réseaux organisationnels complexes***

Nous sommes d'accord sur ce point qui figure déjà dans le rapport. Les mécanismes sociétaires internationaux peuvent être si complexes et si tortueux qu'il faudrait des équipes bien financées de juristes qualifiés pour en percer les secrets et même dans ces conditions, sans aucune garantie de réussite. Il est très improbable qu'un registre maritime puisse disposer de moyens de ce genre.

C'est précisément la raison pour laquelle le présent rapport suggère que si un manque de transparence subsiste à l'issue d'une analyse « raisonnable » (par exemple, dans le cadre du régime juridique d'une juridiction donnée), les registres maritimes concernés devraient soit refuser l'immatriculation ou bien si celle-ci est autorisée, ces navires devraient tout au moins être clairement identifiés pour faciliter les enquêtes des autorités compétentes.

Il s'agit là d'une approche assez souple qui reconnaît les difficultés soulevées pour démêler des mécanismes sociétaires complexes faisant souvent intervenir une multitude de juridictions, mais ne va pas jusqu'à déclarer que le problème est si difficile qu'il est inutile d'envisager d'y apporter une forme quelconque de réponse.

**vii) *Il faut éviter d'alourdir les procédures administratives et la bureaucratie afin d'éviter de faire peser des coûts supplémentaires sur le secteur maritime***

C'est là certes un objectif que l'on peut approuver comme étant tout à fait souhaitable mais finalement peut-être impossible à atteindre. Il ne fait aucun doute que le meilleur moyen de réduire les coûts dans tout secteur consiste à supprimer autant de réglementations, de prescriptions administratives et de bureaucratie que possible et que de grands progrès ont été accomplis dans cette voie durant les dernières décennies.

Toutefois, tout en étant souhaitable d'un point de vue commercial, cette approche fondée sur le *laissez faire* est malheureusement en contradiction avec la nécessité d'une plus grande surveillance et de contrôles plus rigoureux pour diminuer les risques en matière de sûreté. Il est indéniable que ces contrôles augmentent les coûts ; il suffit de lire le rapport *Facteurs de risques et impact économique* des mesures propres à renforcer la sûreté maritime pour se rendre compte de l'ampleur de ces coûts.

Il est clair que le renforcement de la sûreté coûtera cher. Mais il est clair aussi qu'il ne faudrait imposer au secteur maritime des coûts supplémentaires que s'ils sont absolument nécessaires et, dans une certaine mesure, l'appréciation que devra formuler le CTM (dans un sens général), et les gouvernements (au cas par cas pour les différentes réactions envisagées) dépendra en partie de la question de savoir si l'ampleur de la menace est plus grande que le coût des mesures à prendre pour remédier aux dommages causés par la mise à exécution de cette menace. Ces appréciations peuvent évoluer avec le temps, en fonction des circonstances.

***viii) Les registres traditionnels ne sont pas aussi vulnérables que les registres de libre immatriculation aux risques d'utilisation abusive par des terroristes***

Le Secrétariat n'est pas d'accord avec ce commentaire reçu lors de la consultation pour les raisons qui sont exposées dans son premier rapport sur *la propriété et le contrôle des navires*.

***ix) Il est possible que certaines administrations, pour lesquelles la gestion de registres de libre immatriculation représente un apport non négligeable à leur économie, n'acceptent pas de coopérer aux efforts déployés pour élaborer des réglementations internationales si elles ne reçoivent pas une aide ou une compensation quelconque***

Le Secrétariat a estimé que le contenu de ces rapports était favorable pour tous les registres dans la mesure où elle leur permettra de mieux surveiller les navires qui arborent leur pavillon, tout en facilitant les mouvements internationaux de leurs navires. De ce point de vue, aucune carotte ou mesure d'incitation supplémentaire ne semblerait nécessaire. Cependant, ce commentaire se comprend puisque les dispositions prises par un pavillon pour améliorer la transparence réduiraient la compétitivité de ce pavillon par rapport à ceux qui continueraient de promouvoir le secret et, ce faisant, attireraient plus de candidats.

Si la sûreté devait continuer de poser de graves problèmes à l'avenir, le renforcement de la transparence pourrait paraître avantageux en soi et donc porter ses fruits. Mais, dans l'intervalle, il serait peut-être utile de prévoir une forme quelconque de soutien ou de compensation pour convaincre un plus grand nombre de pavillons de progresser vers une plus grande transparence. Les partisans de cette idée n'ont formulé aucune suggestion quant à la forme que pourrait prendre ce soutien/cette compensation et cette question n'a pas été approfondie par le Secrétariat mais elle pourrait faire l'objet de discussions ultérieures et être examinée par les gouvernements qui sont très favorables au renforcement de la transparence.