



Berne, le 6 janvier 2025

---

# 24.046 Loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques

## Mandat à l'administration

---

### 1 Situation de départ

Lors de sa séance du 16 janvier 2025 sur l'objet 24.046, la RK-N a demandé à l'administration de lui présenter les conséquences de l'introduction d'une présomption d'exactitude, en particulier par rapport au projet du Conseil fédéral.

Le mandat 1 est le suivant :

*L'administration est chargée de présenter les conséquences de l'introduction d'une présomption d'exactitude au sens de l'art. 31 selon le projet modifié par le CE, de les comparer avec le projet du Conseil fédéral ainsi qu'avec d'éventuelles options pouvant entrer en ligne de compte.*

Le mandat 2 est le suivant :

*L'administration est priée d'étudier les conséquences de la modification apportée par le Conseil des Etats concernant la présomption d'exactitude du registre, notamment sur le devoir de diligence des intermédiaires financiers et sur les procédures KYC (know your customer). Une analyse du droit applicable dans les Etats voisins accompagnera cette étude.*



## 2 Résumé

Le présent document examine les effets de la présomption d'exactitude pour les inscriptions du registre de transparence, telle qu'introduite par le Conseil des Etats. Il compare ces effets avec ceux de la proposition du Conseil fédéral et de trois alternatives. Enfin, il présente le droit comparé sur la question. Les principaux résultats de cette analyse sont les suivants :

**A) Proposition du Conseil des Etats :** Le projet du Conseil des Etats introduit une présomption d'exactitude pour les inscriptions du registre. Cette modification entraîne les effets suivants :

- L'introduction d'une présomption d'exactitude doit avoir pour conséquence le **contrôle systématique** des informations annoncées par les sociétés, reposant sur les pièces justificatives utiles. Ces contrôles engendrent des coûts, pour l'Etat comme pour les sociétés, qui dépassent largement les estimations du RFA publiées dans le message du Conseil fédéral. Ces coûts résultent en particulier du fait que l'exactitude des informations du registre, une fois établie, ne peut être garantie de manière continue, y compris peu de temps après leur vérification. En effet, les relations dans les sociétés évoluent continuellement. Il est donc indispensable de contrôler chaque annonce dès sa réception (contrôle initial) et de vérifier régulièrement l'exactitude de toutes les inscriptions existantes (contrôle permanent). L'exactitude du registre ne peut par principe être garantie, sauf si les modifications concernant les ayants droit économiques étaient soumises, à l'instar du registre foncier, à une autorisation préalable entraînant automatiquement la mise à jour du registre de transparence.
- Les **intermédiaires financiers** peuvent se fier aux inscriptions du registre. Ils ne vérifient plus de manière indépendante qui est l'ayant droit économique d'une relation d'affaires, ce qui pourrait réduire l'étendue de leur propre devoir de diligence. Cela affaiblirait un élément crucial du système de lutte contre le blanchiment d'argent. Avec la révision de la loi sur le blanchiment d'argent qui entrera en vigueur en 2023, la Suisse a renforcé l'obligation de diligence pour vérifier l'identité de l'ayant droit économique. Cela lui a permis de quitter le processus de suivi renforcé au GAFI en 2023. Toute réduction des obligations de diligence remettrait en question cette avancée et ainsi un objectif central de la dernière révision de la loi.
- L'inscription au registre entraîne des coûts plus élevés pour les **entreprises** et les tiers (actionnaires, ayants droit économiques, etc.), en particulier les PME, qui dépassent largement les estimations du RFA dans le message du Conseil fédéral. Par ailleurs, même avec une présomption d'exactitude, être inscrit au registre comme ayant droit économique ne signifie pas nécessairement exercer véritablement le contrôle de la société. La personne inscrite sera présumée ayant droit économique, alors qu'il n'y a eu aucune vérification et que la société peut l'avoir annoncée sans l'en informer. Elle pourrait supporter des désavantages de ce fait (par ex : une autorité étrangère pourrait présumer qu'elle contrôle une société sous sanctions).



- Paradoxalement, la présomption d'exactitude détériore la qualité du registre au lieu de l'améliorer. Le signalement par les banques des divergences pertinentes apporte une perspective différente et essentielle aux vérifications opérées par l'Etat du registre. L'**Etat** ne dispose pas des informations sur les flux financiers permettant d'identifier les inscriptions inexactes. Le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent perd en efficacité et n'est pas conforme aux recommandations du GAFI, ce qui nuit à l'intégrité et à la réputation de la place financière suisse.

**B) Proposition du Conseil fédéral :** selon le projet du Conseil fédéral les inscriptions ont un effet déclaratoire. Les intermédiaires financiers ont accès aux informations du registre et peuvent les utiliser pour remplir leurs obligations de diligence ; ils doivent signaler les divergences constatées entre les données du registre et celles issues de leurs propres vérifications (par ex. résultant de l'analyse des transactions). Ils ne risquent aucune sanction ou responsabilité du fait des signalements à l'autorité du registre.

**C) Alternatives:** Les effets du registre envers les tiers, y compris les intermédiaires financiers, pourraient alternativement être réglés comme suit :

- *Alternative 1* : maintenir la présomption d'exactitude (selon projet du Conseil des Etats) mais la limiter aux inscriptions ayant effectivement fait l'objet d'un contrôle réussi (pas d'annotation) et pour une durée limitée.
- *Alternative 2* : tracer l'art. 31 P-LTPM et ne pas définir les effets du registre, en laissant à l'autorégulation la question de l'utilisation des données du registre par les intermédiaires financiers. L'autorégulation (règlements SRO SAV/SNV, SRO Treuhand, autre, ou CDB) devra déterminer les effets du registre en tenant compte des risques et des spécificités de ses affiliés.
- *Alternative 3* : supprimer l'accès des intermédiaires financiers et l'obligation de signalement des divergences, pour dissocier entièrement la diligence requise des intermédiaires financiers et l'introduction du registre de transparence.

Les alternatives présentent **des risques** pour l'économie réelle, l'intérêt public et **la conformité internationale, qui atteindront également les intermédiaires financiers (risque pour l'intégrité et la réputation de la place financière suisse)**. Elles sont toutefois moins problématiques que la proposition du Conseil des Etats. Parmi elles, l'alternative 2 présente le plus d'avantages, en fonction des règles de mise en œuvre adoptées par l'autorégulation ; en revanche, l'alternative 3 limite fortement l'utilité du registre.

**D) Droit comparé:** A ce jour, 96 Etats ont mis en place un registre des ayants droit économiques. Aucun système juridique identifié n'attribue aux inscriptions de ce registre une présomption d'exactitude équivalente à celle prévue par la modification apportée par le Conseil des Etats à l'art. 31 LTPM. Un tel système ne serait pas conforme aux recommandations du GAFI, qui exige une approche multidimensionnelle. En Pologne, la loi permet aux particuliers de présumer l'exactitude des inscriptions du registre qui est public, mais cette présomption ne s'applique pas aux intermédiaires financiers ou aux autorités.



### 3 Analyse des effets

Sont analysés ci-dessous le rapport coût-utilité de la proposition du Conseil des Etats (présomption d'exactitude) pour les quatre principaux intérêts affectés (intermédiaires financiers, entreprises et ayants droit économiques, Etat et intérêt public, conformité internationale), comparée avec celle du Conseil fédéral (effet déclaratoire) et des trois alternatives proposées pour régler les effets du registre.

Code couleur



Utilité supérieure à la proposition du CF-----> Utilité inférieure à la proposition du CF

Coûts inférieurs à la proposition du CF-----> Coûts supérieurs à la proposition du CF

#### A) Effets de la présomption d'exactitude telle qu'adoptée par le projet selon le Conseil des Etats (art. 31)

Le texte de l'art. 31 a été modifié comme suit :

« La présomption d'exactitude s'applique aux inscriptions dans le registre de transparence. »

#### Description:

- Selon l'art. 31 adopté par le CE, les inscriptions du registre bénéficient d'une « présomption d'exactitude ». Tel quel, le terme de « présomption d'exactitude » ne correspond à aucun texte du droit fédéral. Matériellement, **une telle présomption correspond à la bonne foi attribuée aux registres de droit public** (registre du commerce, registre foncier, registre de l'état civil) : selon l'art. 9 CC, les registres publics « font foi des faits qu'ils constatent et dont l'inexactitude n'est pas prouvée ». L'art. 9 CC pose ainsi une présomption : **les faits inscrits dans un tel registre sont présumés exacts**<sup>1</sup>.
- En principe, la **présomption est une règle de preuve** pouvant être invoquée par celui qui entend en tirer un droit (par ex : celui qui affirme qu'un immeuble lui appartient s'appuie sur le registre foncier pour établir sa qualité de propriétaire). Cette règle du droit civil n'est **pas compatible avec une interprétation de la présomption d'exactitude adoptée à l'art. 31** qui permettrait aux intermédiaires financiers, dans l'exécution de leurs obligations de diligence, et aux autorités de se fier à l'exactitude des inscriptions du registre.
- Il existe par ailleurs une différence fondamentale entre les registres de droit public, dans lesquels sont inscrites des informations vérifiées par l'Etat et qui ont dans de nombreux

<sup>1</sup> BSK ZGB I-Lardelli/Vetter, Art. 9 N. 2 : «Praktisch kommt [Art. 9 ZGB] dennoch einer gesetzlichen Vermutung gleich ; danach wäre als Vermutungsbasis nur der Registereintrag bzw. die öffentliche Urkunde zu beweisen und deren Richtigkeitsvermutung mit dem Beweis des Gegenteils zu widerlegen»; CR CC I-Mooser, art. 9 N 17.



cas un effet constitutif, et le **registre (non public) de transparence**. Ce dernier **ne peut avoir un effet constitutif, puisque la qualité d'ayant droit économique s'acquière entre privés et ne dépend pas d'une inscription**. Au contraire, il s'agit de rechercher qui, en fait et non en droit, contrôle effectivement une société.

- Les inscriptions ne produisent pas d'effets envers les tiers équivalents à un registre de droit civil fédéral : celui qui est inscrit comme ayant droit économique ne tire aucun droit de ce statut. Contrairement au propriétaire d'un immeuble ou à l'administrateur d'une société, le véritable ayant droit économique n'a **aucune incitation à s'inscrire au registre de transparence pour protéger ou établir son « droit » face aux prétentions de tiers**. Les personnes de mauvaise foi et les criminels seraient au contraire incités à inscrire la mauvaise personne et invoquer la présomption d'exactitude pour dissimuler leur identité.
- Si un intermédiaire financier ou une autorité peut « se fier » à une inscription du registre présumée exacte, il devrait considérer que toutes les informations du registre sont exactes sauf s'il dispose d'une preuve contraire. Un intermédiaire financier serait donc incité à vérifier aussi peu que possible les informations sur l'ayant droit économique pour ne pas disposer de contre-preuve éventuelles et pouvoir se reposer sur la présomption d'exactitude du registre.
- Pour que l'Etat puisse garantir autant que possible l'exactitude des inscriptions et permettre à d'autres personnes de s'y fier, **le mécanisme de contrôles ciblé, selon une approche fondée sur les risques telle que prévue par le projet du Conseil fédéral, ne suffit pas** : il faut que l'autorité contrôle chaque fait annoncé au registre avant de l'inscrire, puis continue à surveiller en continu l'exactitude des inscriptions au cas où un changement ne serait pas annoncé.
- Tel qu'adopté par le Conseil des Etats, le projet **introduit une présomption d'exactitude mais ne prévoit pas de tels contrôles systématiques** approfondis. C'est une contradiction qui conduirait à donner un sceau de qualité étatique à des informations qui n'ont pas été vérifiées.
- L'introduction d'une présomption d'exactitude devrait avoir comme conséquence correcte et logique que chaque inscription doit être **systématiquement** vérifiée. Chaque notification (première notification ou modification) de l'une des quelque 500 000 entités juridiques inscrites au registre doit donc être vérifiée par l'autorité avant son inscription sur la base de preuves suffisamment probantes. De plus, l'autorité doit constamment vérifier la qualité des informations, car la loi leur attribue une présomption d'exactitude en vérifiant que les changements sont également signalés.
- Mais même en cas de contrôle systématique, l'Etat ne peut **pas garantir l'exactitude d'une inscription**: La personne qui contrôle la société peut changer juste après la fin du contrôle. De plus, l'Etat ne dispose pas des mêmes informations que les intermédiaires financiers tant qu'il n'a pas un accès permanent aux informations sur les comptes et les transactions bancaires de la société concernée.



## Analyse coûts-bénéfices :

| Coûts                                                                                                                                                                                                | Utilité                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Intermédiaires financiers</b>                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Diminution significative des coûts liés à la compliance anti-blanchiment</li><li>⊗ Coûts liés au signalement des divergences</li></ul>                       | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Allègement des obligations de diligence (Les intermédiaires financiers utilisent le registre pour vérifier qui est l'ayant droit économique)</li><li>✓ Diminution des risques liés au respect des règles anti-blanchiment (en Suisse, sur le plan prudentiel, les intermédiaires financiers pouvant invoquer la présomption d'exactitude pour limiter leur responsabilité)</li><li>⊗ Augmentation des risques liés sur le plan pénal et sur le plan international, en particulier des risques de réputation et des risques juridiques (Les banques suisses ne vérifient plus de manière indépendante qui est l'ayant droit économique d'une relation d'affaires mais se reposent sur un registre étatique de faible qualité et des informations non vérifiées.)</li><li>⊗ Risque de se fier à des informations inexactes basées sur une simple déclaration de la société, ce qui entraîne une insécurité juridique</li></ul> |
| <b>B. Entreprises</b>                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"><li>⊗ Augmentation des coûts d'inscription (pièces justificatives, etc.)</li><li>⊗ Augmentation des coûts si des contrôles systématiques sont introduits</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>⊗ Nécessité de transmettre à une autorité étatique l'ensemble des informations liées à la structure de l'entreprise, par ex. contrats ou statuts voire toutes les informations bancaires (création d'un registre des comptes bancaires nécessaire)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>C. Autres tiers (actionnaires, ayants droit économiques, etc.)</b>                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"><li>⊗ Augmentation des coûts liés à l'inscription (collaboration avec l'entreprise)</li></ul>                                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>⊗ Diminution de la protection de la vie privée et des données sur la structure du patrimoine de l'ayant droit économique</li><li>≈ Possibilité d'invoquer la présomption dans d'autres litiges (par ex. de droit civil)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |



## D. Etat

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>⊗ Si des contrôles systématiques sont introduits : Augmentation considérable du type et de l'ampleur des contrôles étatiques (500 000 entités juridiques à contrôler + contrôles aléatoires pour vérifier que les changements ont été notifiés → impossible à gérer avec des ressources raisonnables, on estime que l'autorité de contrôle devrait avoir des centaines de collaborateurs pour vérifier les annonces afin que leur inscription au registre soit effectuée dans un délai raisonnable.</li><li>⊗ Augmentation des procédures liées au registre (la qualité n'est plus assurée et il peut contenir de fausses déclarations, nécessitant une procédure de l'ayant droit ou d'autre tiers pour être corrigées)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>⊗ Perte d'efficacité dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Les vérifications des intermédiaires financiers perdent en qualité car ils se reposent sur des données non vérifiées, celles de l'Etat ne peuvent reposer sur les informations issues du contrôle des transactions financières.)</li><li>⊗ Réduction des exigences de diligence dans le secteur financier et de l'intégrité de la place financière</li><li>⊗ Réduction de la qualité du registre malgré les contrôles systématiques (pas de synergies avec les résultats des obligations de diligence, pas d'informations auprès de l'autorité de contrôle sur les transactions financières (sauf si un registre des comptes bancaires est créé), pas de contrôles ciblés sur la base des signalement des divergences des intermédiaires financiers).</li><li>⊗ Augmentation du risque réputationnel pour la place financière suisse (non-conformité aux recommandations GAFI, Les intermédiaires financiers se fient à des informations de mauvaise qualité)</li><li>⊗ Risque qu'une inscription inexacte bénéficie d'un « sceau » de l'Etat (présomption d'exactitude) et risque d'une responsabilité de l'Etat envers les tiers qui se seraient fiés à la présomption</li><li>⊗ Entrave dans les enquêtes administratives (FINMA) ou pénales en lien avec le blanchiment d'argent (si une société annonce la mauvaise personne au registre, l'autorité doit d'abord renverser la présomption)</li></ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## E. Conformité internationale

- ⊗ GAFI R. 10 (obligations de diligence des institutions financières) : Non conforme
- ⊗ GAFI R. 24 (transparence des personnes morales) : Non conforme
- ⊗ UE (Règlement AML) : Non aligné



## B) Effet déclaratoire du registre (Projet du Conseil fédéral)

**Description :** Les intermédiaires financiers peuvent utiliser le registre dans l'exécution de leurs obligations de diligence, mais l'Etat ne garantit pas l'exactitude des informations et les divergences significatives (que le client ne peut pas expliquer) doivent être signalées (sans que le signalement soit lié à une sanction ou une responsabilité de l'intermédiaire financier). L'autorité de contrôle conduit des contrôles selon une approche fondée sur les risques, en ciblant les inscriptions ayant fait l'objet d'un signalement. La qualité des informations sur les ayants droit économiques découle de la combinaison des obligations de vérification par les sociétés, des contrôles ciblés conduits par l'autorité et des vérifications effectuées par les intermédiaires financiers dans l'accomplissement de leurs obligations de diligence.

### Analyse coûts-bénéfices :

| <u>Coûts</u>                                                                                                                                                                                                                                                      | <u>Utilité</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Intermédiaires financiers</b>                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Diminution certaine des coûts liés à la compliance anti-blanchiment (nouvelle source d'information gratuite pour l'exécution des obligations de diligence),</li><li>✗ Coûts liés au signalement des divergences</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Utilisation du registre comme source supplémentaire dans l'exécution des obligations de diligence (voire unique source de vérification si le formulaire client correspond à l'inscription du registre et que la relation est à un risque faible)</li><li>✗ Pas de possibilité de se fier aux informations du registre</li></ul> |
| <b>B. Entreprises</b>                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Coûts limités (inscription sans pièces justificatives, procédure entièrement électronique, dépenses correspondant à 20 min la première année, 5 min les suivantes selon le RFA)</li></ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Sécurité juridique (centralisation de l'information auprès d'un registre, conservation des informations)</li><li>✓ Protection de la vie privée et des données internes à l'entreprise (détails limités inscrits dans le registre)</li></ul>                                                                                     |
| <b>C. Autres tiers (actionnaires, ayants droit économiques, etc.)</b>                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Coûts limités pour préparer les informations nécessaires à l'inscription ou collaborer à des contrôles (non systématiques)</li></ul>                                                                                      | = Effet neutre (pas de présomption liée au fait qu'une société déclare une personne comme ayant droit économique, = jurisprudence actuelle du TF sur la déclaration d'ayant droit économique)                                                                                                                                                                           |



#### D. Etat

|                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ Contrôles selon une approche fondée sur les risques, ciblant les entités ayant fait l'objet de signalement | ✓ Augmentation de l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (nouvel outil efficace pour identifier l'ayant droit économique)<br>✓ Cohérence entre les informations du registre et le résultat de l'exécution des obligations de diligence |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### E. Conformité internationale

- ✓ GAFI R. 24 (transparence des personnes morales) : Largement conforme
- ✓ GAFI R. 10 (obligations de diligence) : Largement conforme
- ✓ UE (Règlement AML) : Compatible

**Texte de la modification à apporter au projet de loi :**

**Art. 31 - Les inscriptions sont déclaratives et n'ont pas d'effets constitutifs.**



## C) Alternatives

### Alternative 1 : Présomption d'exactitude pour les inscriptions contrôlées

**Modification à apporter au projet :** La présomption d'exactitude est introduite mais seulement pour les inscriptions qui ont été effectivement contrôlées dans un horizon de temps récent par l'autorité de contrôle et qui ne sont pas annotées.

**Descriptif :** Les intermédiaires financiers et les autorités peuvent se fier aux inscriptions du registre si celles-ci ont fait l'objet d'un contrôle récent. Lorsqu'une inscription est annotée (parce que le contrôle n'a pas abouti, l'entité n'a pas réagi à une sommation ou un intermédiaire financier a signalé des doutes sur son exactitude), elle ne bénéficie pas de la présomption d'exactitude. L'autorité conduit des contrôles selon une approche fondée sur les risques, avant tout sur la base des signalements reçus des intermédiaires financiers. Les entités ne doivent pas fournir d'informations certifiées conformes ou légalisées à l'appui de leur inscription et les annonces ne sont pas contrôlées de manière systématique avant d'être reprises dans le registre.

### Analyse coûts-bénéfices

| Coûts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Utilité                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Intermédiaires financiers</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Diminution certaine des coûts liés à la compliance anti-blanchiment (nouvelle source d'information gratuite pour l'exécution des obligations de diligence + présomption d'exactitude pour les inscriptions contrôlées)</li><li>⊗ Coûts liés au signalement des divergences et de gestion des contrôles liés à l'échéance de la présomption d'exactitude</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Allègement des obligations de diligence : utilisation du registre comme source supplémentaire dans l'exécution des obligations de diligence + présomption d'exactitude pour les inscriptions contrôlées</li><li>✓ Diminution certaine des risques liés au respect des règles anti-blanchiment</li><li>⊗ Risque de se fier à des données inexactes, dont l'exactitude n'est pas garantie de manière durable, ce qui se traduit par une incertitude juridique</li></ul> |
| <b>B. Entreprises</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| = Effet neutre sur les coûts d'inscription (pas de pièces à produire sauf demande expresse de l'autorité)                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | = Effet neutre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>C. Autres tiers (actionnaires, ayants droit économiques, etc.)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| = Effet neutre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ≈ Possibilité d'invoquer la présomption dans d'autres litiges (par ex. de droit civil), pour une durée limitée                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |



## D. Etat

- |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>= Effet neutre sur les coûts de contrôle (contrôles fondés sur les risques)</p> | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Augmentation modérée de l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme</li><li>⊗ Risque qu'une inscription inexacte bénéficie d'un « sceau » de l'Etat (présomption d'exactitude, alors même que la qualité des données du registre ne peut être garantie, puisque la qualité d'ayant droit économique peut être transférée immédiatement après l'issue de la vérification et que l'inscription n'a pas effet constitutif), surtout si le délai est long, et risque d'une responsabilité éventuelle de l'Etat envers les tiers qui se seraient fiés à la présomption</li><li>⊗ Augmentation du risque réputationnel</li><li>⊗ Entrave limitée dans les enquêtes, notamment pénales ou de la FINMA (si l'autorité doit renverser la présomption d'exactitude, pour la durée de celle-ci)</li></ul> |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## E. Conformité internationale

- ✓ GAFI R. 24 (transparence des personnes morales) : Largement conforme
- ✓ GAFI R. 10 (obligations de diligence) : Largement conforme (si le délai appliqué par les intermédiaires financiers est adéquate)
- ⊗ UE (Règlement AML) : Non aligné

## Bilan

L'alternative 1 reprend la proposition du Conseil des Etats (présomption d'exactitude) mais la limite aux cas où l'Etat a véritablement contrôlé l'inscription. Elle présente des avantages pour les intermédiaires financiers et la conformité aux recommandations du GAFI, mais des désavantages pour l'Etat (plus le délai est long, plus la qualité des données diminue et plus les désavantages sont importants).

### Texte de la modification à apporter au projet de loi :

Art. 31

*La présomption d'exactitude s'applique aux inscriptions dans le registre de transparence **qui ont fait l'objet d'un contrôle [récent] et ne sont pas annotées.***



## Alternative 2 : Tracer entièrement l'art. 31

**Modification apportée au projet :** Tracer l'art. 31 ; la loi ne règle pas les effets du registre.

**Description :** La LTPM ne règle pas l'effet des inscriptions du registre envers les tiers, en particulier l'effet de la consultation du registre sur les obligations de diligence prévues par la LBA ou sur les exigences de preuve dans une procédure pénale. Elle ne prévoit pas de présomption d'exactitude. L'autorégulation (rèlements SRO SAV/SNV, SRO Treuhand, autre, ou CDB) devra déterminer les effets du registre en tenant compte des risques et des spécificités de ses affiliés. Pour les intermédiaires financiers qui lui sont soumis, la question sera réglée par une modification de la Convention de diligence des banques (CDB), qui concrétise l'obligation d'identifier l'ayant droit économique (autorégulation). La CDB et les règlements SRO ne pourront pas accorder une présomption d'exactitude au sens de l'art. 9 CC, mais pourront déterminer la manière dont les intermédiaires financiers utilisent le registre dans l'accomplissement de leurs obligations de diligence. Pour les autres intermédiaires financiers, la question sera réglée par les ordonnances d'application de la LBA (OBA-FINMA, OBA-DFJP, OBA-CFMJ, OBA-OFDF).

### Analyse coûts-bénéfices

| Coûts                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Utilité                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Intermédiaires financiers</b>                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Diminution des coûts liés à la compliance anti-blanchiment (nouvelle source d'information gratuite pour l'exécution des obligations de diligence), impact dépend des règles à poser par la CDB</li><li>⊗ Coûts liés au signalement des divergences</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Utilisation du registre comme source supplémentaire dans l'exécution des obligations de diligence, impact dépend des règles à poser par la CDB</li></ul> |
| <b>B. Entreprises</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                  |
| = Effet neutre sur les coûts d'inscription (pas de pièces à produire sauf sur demande expresse de l'autorité)                                                                                                                                                                                        | = Effet neutre                                                                                                                                                                                   |
| <b>C. Autres tiers (actionnaires, ayants droit économiques, etc.)</b>                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                  |
| = Effet neutre                                                                                                                                                                                                                                                                                       | = Effet neutre (pas de présomption liée au fait qu'une société déclare une personne comme ayant droit économique)                                                                                |



#### D. Etat

- |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>= Effet neutre sur les coûts de contrôle (contrôles fondés sur les risques)</p> | <p>✓ Effet en principe positif sur l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, sous réserve de l'impact des règles à poser par la CDB</p> <p>✓ Outil efficace à disposition des autorités pour identifier l'ayant droit économique d'une entité suisse</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### E. Conformité internationale

- ✓ GAFI R. 24 (transparence des personnes morales) : Largement conforme
- ✓ GAFI R. 10 (obligations de diligence) : Largement conforme (sauf nouvelles lacunes créées par les règles à adopter par la CDB)
- ✓ UE (Règlement AML) : Aligné (sauf nouvelles lacunes créées par les règles à adopter par la CDB)

#### Bilan

L'alternative 2 renvoie la question des effets du registre à l'autorégulation pour les intermédiaires financiers. Elle permet de limiter les coûts pour l'Etat et l'économie réelle du fait de l'introduction du registre et est conforme aux recommandations du GAFI. Les intermédiaires financiers pourront tirer parti du registre, mais sans que celui-ci se substitue à leurs obligations de diligence.

#### Texte de la modification à apporter au projet de loi :

Art. 31 - *tracer*



### Alternative 3 : Pas d'accès au registre ni d'obligation de signaler les divergences pour les intermédiaires financiers

**Modification apportée au projet :** Tracer les art. 35 (droit de consultation en ligne en vue de l'accomplissement des obligations de diligence) et 38 (signalement par les intermédiaires financiers) LTPM ; tracer l'art. 31 ou éventuellement réserver l'exécution des obligations de diligence à l'art. 31, al. 2.

**Descriptif :** Le registre de transparence est uniquement accessible pour les autorités désignées par la loi, en premier lieu les autorités pénales. Les intermédiaires financiers continuent à exécuter leurs obligations de diligence selon le droit actuel (ce qui pourrait être expressément réservé à l'art. 31, al. 2). Ils n'ont pas accès au registre, ni l'obligation de signaler des divergences. Le registre ne produit aucun effet dans les rapports de droit privé, mais est un outil pour les autorités. La LTPM est entièrement séparée de la loi sur le blanchiment d'argent ; la diligence requise des intermédiaires financiers est une question traitée de manière distincte de la transparence des personnes morales au sens de la LTPM.

#### Analyse coûts-bénéfices

| A. Intermédiaires financiers                                                                                                                                              |                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>Coûts</u><br>✓ Pas de coûts liés au signalement des divergences<br>⊗ Pas de nouvelle source d'information gratuite facilitant l'exécution des obligations de diligence | <u>Utilité du registre</u><br>⊗ Pas de source supplémentaire accessible pour l'exécution des obligations de diligence                           |
| B. Entreprises                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                 |
| <u>Coûts</u><br>= Effet neutre sur les coûts d'inscription (pas de pièces à produire sauf sur demande expresse de l'autorité)                                             | <u>Utilité du registre</u><br>= Effet neutre                                                                                                    |
| C. Autres tiers (actionnaires, ayants droit économiques, etc.)                                                                                                            |                                                                                                                                                 |
| <u>Coûts</u><br>= Effet neutre                                                                                                                                            | <u>Utilité du registre</u><br>= Effet neutre (pas de présomption liée au fait qu'une société déclare une personne comme ayant droit économique) |



## D. Etat

### Coûts

- ⊗ Augmentation modérée des coûts de contrôle (pas de signalements reçus des intermédiaires financiers permettant de cibler les contrôles)

### Utilité du registre

- ✓ Augmentation modérée de l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (nouvel outil mais pas de synergie avec le résultat des obligations de diligence, l'utilité dépend de l'étendue des contrôles réalisés)
- ⊗ Diminution de la qualité du registre (pas de signalements des intermédiaires financiers pour cibler les contrôles)

## E. Conformité internationale

- ✓ GAFI R. 24 (transparence des personnes morales) : Largement conforme
- ✓ GAFI R. 10 (obligations de diligence) : Largement conforme
- ⊗ UE (Règlement AML) : Non aligné (Accès des intermédiaires financiers et obligation de signaler de divergences)

## Bilan

L'alternative 3 sépare la diligence requise des intermédiaires financiers de l'introduction du registre de transparence. Elle permet de limiter les coûts pour l'Etat et l'économie réelle et est conforme aux recommandations du GAFI. Le registre perd toutefois en qualité, car il ne peut pas tirer parti des informations sur les ayants droit économiques collectées par les intermédiaires financiers. Les intermédiaires financiers n'auront ni avantage ni désavantage du fait de l'introduction du registre.

### Texte de la modification à apporter au projet de loi :

Art. 31 - **tracer**

[Alternative : al. 1 selon projet du Conseil des Etats ; **al. 2 : Est réservé l'accomplissement des obligations de diligence prévues par la LBA.**]

Art. 35 - **tracer**

Art. 38 - **tracer**



## **D) Effet du registre de transparence | Présomption d'exactitude : examen du droit comparé**

### **a) Union européenne**

L'Union européenne a adopté en 2024 de nouvelles règles dans le domaine de lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, qui seront applicables dès 2027<sup>2</sup>.

Chaque Etat membre établit un registre central des bénéficiaires effectifs dont les informations doivent être adéquates, exactes et à jour. A cette fin, les autorités chargées des registres centraux doivent effectuer des vérifications dont la portée et la fréquence sont proportionnées aux risques<sup>3</sup>. Les autorités doivent signaler toute divergence entre les informations du registre et les informations dont elles disposent<sup>4</sup>.

Les entités assujetties aux règles anti-blanchiment, y compris les établissements financiers, les avocats ou les notaires, doivent vérifier l'identité du bénéficiaire effectif en prenant des mesures raisonnables pour obtenir des informations et documents auprès du client et d'autres sources d'informations fiables<sup>5</sup>. Ils ont accès aux informations du registre<sup>6</sup>. Ces informations ne bénéficient pas d'une présomption d'exactitude. La consultation du registre est prévue de manière supplémentaire et ne doit pas constituer la principale source de vérification<sup>7</sup>. Les entités assujetties au règlement anti-blanchiment doivent vérifier la concordance des informations obtenues dans le cadre du processus de vérification avec les données du registre. Lorsqu'elles constatent une divergence entre les informations du registre et celles recueillies lors de l'exercice de leurs obligations de diligence, elles doivent le signaler à l'autorité chargée du registre central dans un délai de 14 jours<sup>8</sup>. Le but de ce processus est d'améliorer la qualité et la fiabilité

---

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, JO L, 2024/1624, 19.6.2024, et Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil 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, JO L, 2024/1640, 19.6.2024.

<sup>3</sup> Art. 10 par. 7 Directive 2024/1640.

<sup>4</sup> Art. 10 par. 7 ch. 2 Directive 2024/1640.

<sup>5</sup> Art. 22 par 7 Règlement 2024/1624.

<sup>6</sup> Art. 11 par. 3 Directive 2024/1640.

<sup>7</sup> Art. 22, par. 7, Règlement 2024/1624 ; préambule du Règlement 2024/1624, par. 54.

<sup>8</sup> Art. 24 Règlement 2024/1624.



des informations du registre dans le cadre d'une approche multidimensionnelle, telle que prévue par le GAFI, et non d'alléger les obligations de diligence<sup>9</sup>.

## **b) Allemagne**

Toute entité assujettie à la réglementation anti-blanchiment doit identifier l'ayant droit économique. La loi précise que la collecte des informations du registre de transparence ne suffit pas pour satisfaire à cette obligation<sup>10</sup>.

L'entité doit ensuite vérifier les informations collectées sur l'ayant droit économique, au moyen de mesures proportionnées au regard des risques. A cette fin, elle peut s'appuyer sur les données du registre du commerce ou celles d'autres registres publics, sur les documents demandés au client et leur vérification, sur des recherches sur internet ou sur d'autres banques de données. Elle doit également consulter l'inscription de la société au registre de transparence. La vérification doit intervenir de manière systématique, même dans les cas à faible risque, mais le type de mesures et leur portée tient compte des risques. En particulier, lors de l'ouverture de la relation d'affaires avec une entité inscrite dans le registre de transparence, l'entité ne doit pas prendre des mesures autres que la consultation du registre si les informations recueillies auprès de son client correspondent à celles du registre, qu'il n'existe aucun élément susceptible de jeter le doute sur l'identité des ayants droit économiques, sur leur qualité d'ayants droit économiques ou sur l'exactitude d'autres informations et qu'il n'existe aucune information indiquant un risque plus élevé de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme<sup>11</sup>. En cas de différence entre les informations du registre et celles collectées au terme du processus de vérification, l'entité doit l'annoncer<sup>12</sup>.

## **c) Royaume-Uni**

Les institutions financières, juristes, comptables et autres personnes assujetties aux règles anti-blanchiment doivent identifier le bénéficiaire effectif de manière à comprendre la structure de propriété et de contrôle et à connaître l'identité de toute personne qui possède ou contrôle la société<sup>13</sup>. Ils doivent prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité de ces personnes<sup>14</sup>. L'étendue des vérifications, notamment celle des données et des documents à collecter, dépend des risques liés à la relation et au client. La collecte doit se faire auprès de différentes sources, y compris auprès du client. Il n'y a pas de présomption d'exactitude des

---

<sup>9</sup> Par. 54 Préambule Règlement 2024/1624

<sup>10</sup> Art. 11 § 5 GwG.

<sup>11</sup> Art. 12 § 3 GwG.

<sup>12</sup> Art. 23a GwG.

<sup>13</sup> The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations, Art. 28(4)(a).

<sup>14</sup> The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations, Art. 28(4)(b).



données inscrites au registre, au contraire. Les données du registre des bénéficiaires effectifs (« Companies House Register of People with Significant Control ») peuvent être utilisées, mais ne doivent pas être la seule source pour identifier l'ayant droit économique ou vérifier son identité. Le registre repose en effet sur les déclarations des sociétés et peut contenir des erreurs, de manière intentionnelle ou par négligence ; il peut donc être utilisé comme source d'information et de vérification mais sans s'y fier de manière unique (« may not be solely relied upon »<sup>15</sup>). Il faut en effet vérifier l'information du client, déjà obtenue auprès de celui-ci avec d'autres sources indépendantes.

Avant d'ouvrir la relation d'affaires et à chaque fois qu'elles mettent à jour leurs données sur le client, les entités assujetties aux règles anti-blanchiment doivent demander un extrait du registre des bénéficiaires effectifs. Si elles constatent une divergence matérielle entre l'information qu'elles ont obtenues lors du processus de due diligence et celle du registre, elles doivent le signaler à la Companies House, en principe dans un délai de quinze jours.

#### **d) Luxembourg**

Les professionnels assujettis à la loi anti-blanchiment au Luxembourg doivent identifier l'ayant droit économique et vérifier l'information en se fondant sur une approche fondée sur les risques<sup>16</sup>. A cette fin, ils peuvent utiliser des données publiques contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs, demander des données pertinentes au client, exiger des preuves de l'identité du bénéficiaire effectif sur base de documents ou d'informations provenant d'une source fiable du client, ou obtenir les informations nécessaires par d'autres moyens. Ils doivent être en mesure de démontrer aux autorités de contrôle ou aux organismes d'autorégulation que les mesures de vérification qu'ils appliquent sont appropriées au regard des risques de blanchiment et de financement du terrorisme qui ont été identifiés.

Les données du registre central des bénéficiaires effectifs luxembourgeois ne bénéficient pas de la présomption d'exactitude. Elles doivent être considérées comme un outil utile afin d'ob-

---

<sup>15</sup> JMLSG Guidance for the Finance Sector 2023, 5.3.8 à 5.3.16 et 5.3.129A; AML/CFT Guidance for the Accountancy Sector, juin 2023, 5.4.17; AML Guidance for the TCSP Sector, 2023, 4-124: "You do not satisfy your obligation to identify and take reasonable steps to verify the identity of beneficial owners by relying only on information contained in a PSC register."

<sup>16</sup> Art. 3(2)b de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux



tenir et de vérifier les informations sur les bénéficiaires effectifs des entités juridiques luxembourgeoises. La loi précise que les professionnels assujettis ne doivent pas s'appuyer exclusivement sur les informations sur les bénéficiaires effectifs contenues dans le registre central pour remplir leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle<sup>17</sup>. Ces registres centraux fournissent une base d'informations utile qui, en combinaison avec d'autres moyens de vérification, doit permettre de garantir l'exactitude et la pertinence des informations sur les bénéficiaires effectifs (recoupement)<sup>18</sup>.

#### e) **Autriche**

Conformément à l'art. 11 par.1 de la loi fédérale sur l'introduction du registre des bénéficiaires effectifs<sup>19</sup>, les personnes tenues d'appliquer des obligations de diligence à l'égard de leur clientèle ne peuvent pas se fonder exclusivement sur les informations du registre sur l'ayant droit économique d'une entité, mais doivent adopter une approche fondée sur les risques pour se conformer à leurs obligations de diligence.

Le par. 2 prévoit toutefois que la vérification de l'identité du bénéficiaire effectif peut se faire sur la base d'un extrait complet et étendu du registre, conformément à l'art. 9, par. 4, à condition qu'il n'existe aucun facteur de risque accru et que l'assujetti se soit assuré, en interrogeant son client, qu'il n'existe pas de relations de contrôle ou de relations fiduciaires différentes que celles inscrites dans l'extrait étendu, et qu'il est donc convaincu de savoir qui est le bénéficiaire effectif. Dans tous les autres cas, il doit évaluer, sur la base des risques, les mesures supplémentaires nécessaires pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif.

L'extrait étendu du registre de transparence autrichien contient des informations supplémentaires, par rapport à l'extrait simple :

- Représentation de la structure de participation (représentation graphique détaillée des niveaux de participation pertinents, sur la base des données du registre des sociétés, du registre des associations et de registres complémentaires).
- Détermination des bénéficiaires effectifs (calcul automatisé des bénéficiaires effectifs et des entités juridiques supérieures assujetties).

---

<sup>17</sup> Art. 3(2)bbis de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

<sup>18</sup> Cf. Circulaire CSSF 24/861 relative à la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme : clarifications concernant l'identification et la vérification de l'identité du(des) bénéficiaire(s) effectif(s).

<sup>19</sup> <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20009980/WiEReG%2c%20Fassung%20vom%2027.01.2025.pdf>



- Indication sur l'exhaustivité des informations de l'extrait.

#### **f) Liechtenstein**

Le registre de transparence du Liechtenstein ne prévoit pas de présomption d'exactitude. Les informations contenues dans le registre de transparence du Liechtenstein n'ont aucun effet de publicité dans les relations juridiques. Le registre sert d'abord à lutter contre le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, mais n'a pas d'effet vis-à-vis des tiers ou sur la validité juridique des informations inscrites.

Les entités juridiques assujetties doivent établir et vérifier l'identité des ayants droit économiques, puis recueillir et annoncer les données les concernant. Elles répondent de l'exactitude et de l'exhaustivité de l'inscription.

Les intermédiaires financiers sont tenus de signaler toute incohérence entre les données qu'ils ont eux-mêmes collectées et les inscriptions au registre, ce qui permet un contrôle indirect. Le signalement d'une incohérence ne doit être effectué que si l'entité juridique a été informée par l'intermédiaire financier du fait que l'inscription est incorrecte et incomplète et qu'il n'a pas rectifié celle-ci dans un délai de 30 jours après avoir pris connaissance de cette information. L'Office fédéral de la justice indique le signalement dans le registre et prend les mesures nécessaires pour remédier à l'incohérence<sup>20</sup>.

#### **g) Etats-Unis**

Le Corporate Transparency Act, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024, vise à renforcer la transparence sur les informations relatives aux bénéficiaires effectifs. Il exige des entités juridiques couvertes qu'elles annoncent leurs bénéficiaires effectives au Financial Crime Enforcement Network (FinCEN, l'homologue du MROS aux Etats-Unis).

A ce jour, seules les autorités (locales ou étrangères, pénales, administratives ou fiscales) ont accès aux informations détenues par FinCEN sur les bénéficiaires effectifs. FinCEN prévoit d'étendre progressivement l'accès à certaines catégories d'institutions financières tenues de respecter des obligations de diligence à l'égard de leur clientèle<sup>21</sup>. Cet accès ne sera pas obligatoire.

Les institutions financières couvertes par le Banking Secrecy Act doivent établir et maintenir des processus raisonnables pour identifier et vérifier les bénéficiaires effectifs. Les informations

---

<sup>20</sup> <https://www.gesetze.li/chrono/2021033000>.

<sup>21</sup> [https://www.fincen.gov/boi-faqs#O\\_1](https://www.fincen.gov/boi-faqs#O_1)



de FinCEN ne disposent d'aucune force probante particulière dans ces processus, mais peuvent être utilisées comme une source supplémentaire que peuvent consulter les institutions financières pour satisfaire à leurs obligations de diligence<sup>22</sup>.

## **h) Pologne**

Parmi les pays ayant adopté un registre des ayants droit économiques, seule la Pologne applique une présomption d'exactitude (limitée). Ce registre est accessible en ligne au public. Le système introduit en Pologne vise à assurer que toutes les personnes qui consultent le registre, à l'exception des intermédiaires financiers, peuvent se fier au fait que les inscriptions sont correctes, c'est-à-dire que les personnes inscrites au registre sont effectivement les bénéficiaires effectifs de l'entité. Celui-ci suppose toutefois un système complexe et rigoureux de vérification.

Pour soutenir cette présomption d'exactitude (limitée), le dispositif polonais concernant la transparence des personnes morales prévoit des obligations de coopération et des mécanismes de contrôle étendus, sur la base desquelles il doit être assuré que les inscriptions au registre sont adéquates, exactes et à jour.

- Les entités inscrites au registre et les bénéficiaires effectifs sont tenus de tenir à disposition les informations nécessaires à l'inscription, de les justifier et de les annoncer et de coopérer aux procédures de vérifications.
- Les obligations de diligence des intermédiaires financiers ne sont pas réduites. Les intermédiaires financiers et les notaires doivent noter et signaler au registre toute divergence entre les informations du registre et celles recueillies au sujet des bénéficiaires effectifs de leurs clients. L'autorité de surveillance est tenue de clarifier ces différences.

En outre sont prévus différents processus de contrôle étatiques :

- D'une part, l'autorité du registre procède à des contrôles aléatoires étendus et à des vérifications approfondies des données, en comparant différentes bases de données et en vérifiant que les informations ne présentent pas d'incohérences. D'autre part, plusieurs autres autorités recherchent les entités juridiques qui n'ont pas fourni d'informations sur leurs ayants droit économiques, sur la base de différentes bases de données et en informant de manière appropriée le registre ou prennent elles-mêmes les mesures nécessaires (par exemple la radiation des entités juridiques inactives).
- Par ailleurs, certaines autorités sont tenues d'identifier les différences entre les données du registre et les informations sur les bénéficiaires effectifs qu'elles ont identifiés, de vérifier les informations disponibles et, si elles constatent une différence, de la notifier à l'autorité de contrôle compétente pour le registre. La notification doit être accompagnée de pièces justificatives et de documents relatifs aux différences constatées. Après avoir reçu le signalement, l'autorité de surveillance est tenue de rectifier la divergence. Elle peut engager une procédure visant à clarifier si les informations contenues dans le registre sont exactes et à jour et, le cas échéant, à mettre à jour le registre avec les informations cor-

---

<sup>22</sup> Financial Crimes Enforcement Network 31 CFR Parts 1010, 1020, 1023, 1024, and 1026 RIN 1506-AB25 Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions.



rectes. Le système simplifié de signalement des différences a entraîné une forte augmentation du nombre de communications, provenant aussi de personnes qui n'ont pas l'obligation de les faire.

Ces obligations spécifiques de coopération et ces mécanismes de contrôle garantissent autant que possible l'exactitude et l'actualité des données du registre concernant les bénéficiaires effectifs. Il en résulte la présomption selon laquelle les personnes qui consultent le registre public (mais non les intermédiaires financiers) ont le droit de considérer que les personnes inscrites sont effectivement les ayants droit économiques de l'entité juridique concernée. Un système qui ne prévoit pas de telles obligations et processus ne pourrait pas garantir l'exactitude des inscriptions, de telle sorte qu'une présomption d'exactitude comparable n'y aurait pas de sens. Si on renonce aux mécanismes de contrôle des autorités et à la notification des différences par les intermédiaires financiers ainsi qu'à leur vérification et à leur correction par les autorités, la présomption d'exactitude aurait pour conséquence que la charge de la preuve incomberait aux personnes inscrites, c'est-à-dire qu'elles devraient prouver de manière concluante et faire confirmer par les autorités qu'elles ne sont pas l'ayant droit économique de l'entité juridique, contrairement à ce qui est indiqué dans le registre.

#### i) Recommandations du GAFI

La **recommandation 24** (version 2022) du GAFI porte sur la transparence des personnes morales. De manière générale, elle vise à ce que les autorités compétentes disposent de manière rapide et efficace d'informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales. A cette fin, les pays doivent utiliser une combinaison de mécanisme (« approche pluridimensionnelle », « *multi-pronged approach* »), qui comprend en tout cas les éléments suivants<sup>23</sup> :

- Les **sociétés** elles-mêmes doivent obtenir des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur leurs bénéficiaires effectifs, et les vérifier de manière satisfaisante (*company approach*)<sup>24</sup>.
- Un **registre** des bénéficiaires effectifs doit contenir des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales du pays et des personnes morales ayant un lien suffisant avec le pays, faisant l'objet de vérifications satisfaisantes (*register approach*). A défaut d'un registre, les Etats peuvent mettre en place un mécanisme alternatif équivalent offrant la même qualité d'accès aux autorités (le renvoi aux informations existantes auprès des sociétés ou des institutions financières n'est pas suffisant, il s'agit par exemple de créer une plateforme centrale réunissant les informations collectées par les institutions financières et les rendant accessibles aux autorités)<sup>25</sup>.
- Toute **autre mesure additionnelle** ou supplémentaire nécessaire pour assurer que les bénéficiaires effectifs d'une société sont identifiés doit être utilisée (par ex. utilisation

<sup>23</sup> GAFI, Note interprétative à la recommandation 24, par. 7.

<sup>24</sup> GAFI, Note interprétative à la recommandation 24, par. 7(a).

<sup>25</sup> GAFI, Note interprétative à la recommandation 24, par. 7(b)(ii).



des informations détenues par les marchés boursiers). Il s'agit aussi de l'obligation centrale, prévue par les **recommandations 10 et 22**, selon laquelle les institutions financières et les entreprises non financières désignées («*Designated Non-Financial Businesses and Professionals*», DNFBP) identifient l'ayant droit économique et vérifient cette information<sup>26</sup>. En vertu de ces recommandations, les pays doivent exiger des institutions financières et des DNFBP qu'elles identifient et prennent des mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif de telle sorte qu'elles aient la certitude de savoir qui est le bénéficiaire effectif. En outre, les pays doivent exiger des institutions financières et des DNFBP qu'elles comprennent la structure de propriété et de contrôle du client ainsi que son profil d'activité et de risque. L'obligation de comprendre la structure de propriété et de contrôle et le profil de risque doit être permanente. Le fait que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient rendues disponibles selon d'autres mécanismes (par ex. le registre) n'exempte pas les institutions financières et les DNFBP de leurs obligations au titre des recommandations 10 et 22. En tout état de cause, elles ne doivent pas s'appuyer exclusivement sur ces informations lorsqu'elles remplissent leurs obligations de diligence<sup>27</sup>.

L'accès des informations sur les bénéficiaires effectifs par les institutions financières, ainsi que la création d'un mécanisme de **signalement des divergences**, doit être envisagé mais n'est pas obligatoire<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> GAFI, Lignes directrices sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, par. 99.

<sup>27</sup> GAFI, Lignes directrices sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, par. 102.

<sup>28</sup> GAFI, Note interprétative à la recommandation 24, par. 11 ; Lignes directrices sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, par. 108.