



Berne, le 19 mars 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 25 février 2025 sur l'objet 24.046, la RK-S a demandé à l'administration de lui présenter une proposition visant à assujettir les offices du registre foncier à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), de manière similaire aux notaires, afin de pouvoir décider si elle souhaite intégrer un tel ajout au projet 2.

2 Analyse

a) Principes régissant l'activité des offices du registre foncier

Le registre foncier est un service étatique chargé de donner l'état des droits sur les immeubles (art. 942 al. 1 du Code civil [CC]). Il contient le journal, dans lequel les réquisitions d'inscription sont inscrites à la suite les unes des autres, le grand livre (ensemble des feuillets des immeubles), les plans, les pièces justificatives (contrat d'achat, de servitude, etc.) et les registres accessoires. Pour chaque immeuble, un feuillet est ouvert au registre foncier.

L'organisation et la tenue du registre foncier relèvent de la compétence des cantons. Dans certains cantons, un seul office gère l'ensemble du territoire cantonal ; dans d'autres, il est organisé par arrondissement voire par commune. Les cantons déterminent les frais d'inscription que peut facturer le registre foncier.

Les buts du registre foncier sont la transparence et la sécurité juridique sur les droits réels. L'inscription au registre foncier est nécessaire pour acquérir un immeuble ; le droit réel naît par l'inscription au grand livre du registre foncier (art. 972 CC). Les données du registre foncier sont publiques et accessibles en vertu de l'art. 970 CC.



Le conservateur du registre foncier vérifie si l'opération annoncée peut être inscrite, c'est-à-dire si le vendeur est bien le propriétaire formel de l'immeuble et s'il est légitimé à le vendre. Il dispose d'un pouvoir de cognition limité. Cela vaut aussi pour la vérification de la validité matérielle de l'acte à inscrire au registre foncier. Le conservateur écarte l'inscription seulement si la légitimation du vendeur fait défaut. Il ne rédige aucun contrat. En principe, il ne reçoit pas d'information sur le financement de l'achat immobilier. Si les conditions formelles sont réunies, il procède à l'inscription.

Contrairement au notaire (privé ou d'Etat), le conservateur du registre foncier intervient exclusivement après que la transaction immobilière a été conclue sous la forme authentique (« Verpflichtungsgeschäft »). Il n'apporte aucune prestation de conseil ni ne participe à la rédaction ou l'élaboration des documents juridiques liés à la transaction. Il n'est pas impliqué dans les questions liées au financement de la transaction immobilière. Ce principe vaut également dans les cantons qui connaissent un notariat d'Etat : le notaire d'Etat rédige l'acte et procède à son instrumentalisation, le conservateur du registre foncier inscrit l'opération au journal puis au grand livre. Autrement dit, le rôle du conservateur foncier est identique dans les cantons qui prévoient ou non le notariat d'Etat¹.

Le conservateur du registre foncier est un employé de l'Etat soumis aux obligations correspondantes en vertu de la loi sur le personnel cantonale. Il doit agir conformément aux intérêts de l'Etat dans le respect des normes en vigueur. Si le droit cantonal le prévoit (par ex. Genève, Zurich), il doit dénoncer les délits dont il a connaissance dans l'exercice de sa fonction.

b) Questions à examiner en lien avec un assujettissement à la LBA des offices du registre foncier

L'assujettissement des offices du registre foncier soulève les difficultés suivantes :

- Si l'office est assujetti à la LBA seulement lorsqu'il participe à une transaction financière ou apporte une prestation de conseil, cet assujettissement est vide de sens car, comme indiqué ci-dessus, l'office du registre foncier intervient a pos-

¹ Certains cantons qui connaissent le notariat d'Etat ont toutefois décidé de regrouper sur le plan organisationnel et/ou personnel les deux services (notariat d'Etat et registre foncier). Par exemple, à Zurich ou St-Gall, les notaires d'Etat reprennent pour leur arrondissement la tenue du registre foncier, en qualité de conservateur du registre foncier ; même dans ces cas, le registre foncier et le notariat d'Etat sont deux fonctions ayant des tâches et des procédures distinctes et reposant chacune sur des fondements juridiques différents.



teriori pour inscrire un transfert immobilier et ne conseille ni ne prépare la transaction financière liée. On devrait donc étendre l'assujettissement à une autre forme d'activité que celle prévue pour les conseillers.

- Si l'office est assujetti, il doit respecter des obligations de diligence, ce qui requiert qu'il dispose d'informations sur l'ayant droit économique, le but et l'objet de la transaction, voire son arrière-plan économique en cas de risque accru. Il est nécessaire de créer de nouvelles bases légales pour que le notaire ou les parties qui requièrent une inscription au registre foncier fournissent au registre foncier de telles pièces justificatives. Il faudrait également revoir le pouvoir de cognition des autorités du registre foncier, qui est aujourd'hui limité par la loi, pour leur permettre d'examiner des aspects de la transaction qui leur sont aujourd'hui étrangers.
- Quelles seraient les conséquences sur le coût des transactions immobilières, les délais de traitement des inscriptions, les ressources des registres fonciers et leur responsabilité ? L'accomplissement de tâches liées à la lutte contre le blanchiment d'argent nécessiterait de nouvelles ressources et de nouvelles formations pour les conservateurs des registres fonciers. L'exécution de ces tâches aurait également un impact sur les coûts et les délais de traitement des opérations au registre foncier.
- Les conséquences juridiques de l'assujettissement à la LBA doivent être réglées, en particulier les conséquences sur la validité juridique des opérations immobilières. Par exemple, si le conservateur du registre foncier refuse d'inscrire une inscription car l'arrière-plan économique ne peut être clarifié, quelles sont les conséquences de droit réel ? De quelle manière celles-ci doivent-elles être réglées ? Le refus entraîne-t-il la nullité de l'acte authentique ? Peut-il être attaqué devant une autorité judiciaire ? Que se passe-t-il si le vendeur ne dispose plus des fonds reçus, par ex. parce qu'il a immédiatement réinvesti le prix reçu dans un nouveau bien immobilier ?
- L'office du registre foncier est une autorité cantonale, qui ne devrait pas avoir à s'affilier à un organisme d'autorégulation de droit privé ni être soumis au règlement de droit privé d'une telle organisation, qui serait de plus peu adapté à son activité spécifique. La création d'une nouvelle forme de surveillance LBA est donc nécessaire. La question de savoir qui devrait être l'autorité de surveillance, et les moyens et ressources avec lesquelles elle devrait travailler, est ouverte.

L'office du registre foncier n'a aujourd'hui aucune obligation de vérifier l'objet ou le financement d'une transaction immobilière. L'exécution de ces nouvelles tâches engendrerait un besoin supplémentaire en ressources et en formation des conservateurs des registres fonciers. L'assujettissement des offices du registre foncier à la LBA est susceptible d'entraîner des délais dans le traitement des opérations d'inscription au registre foncier, notamment pour les opérations complexes, ainsi qu'une hausse des frais d'immatriculation, qui devrait se répercuter sur le coût des transactions immobilières.



Les coûts de personnel supplémentaires, ainsi que de formation, incombent aux cantons et n'ont pu être chiffrés.

Les cantons répondraient de tout dommage causé par le conservateur en lien avec l'exécution des obligations prévues par la LBA (cf. art. 955 CC). Ils répondraient donc des éventuels dommages causés par la mauvaise exécution d'une obligation de diligence.

Les développements qui précèdent s'appliquent exclusivement aux offices du registre foncier que doivent instituer les cantons en application du Code civil. Le notariat d'Etat, connu dans certains cantons, est une autre institution qui ne répond pas aux mêmes buts ni aux mêmes règles. Dans la mesure où le notaire d'Etat exerce une activité de conseiller analogue à celle des notaires latins au sens du projet retenu par la CAJ-E, il serait également assujéti à la LBA ; le projet prévoit toutefois d'excepter les activités du notariat d'Etat (art. 2, al. 4^{ter}, let. h) et l'activité consistant à authentifier un document (art. 2, al. 4^{ter}, let. i).

c) Appréciation générale

La tâche de l'office du registre foncier consiste essentiellement à vérifier, sur requête, si une transaction immobilière peut être inscrite au registre foncier et, dès que les conditions légales prévues par le CC sont réunies, à procéder à l'inscription. Ils examinent les documents qui leur sont présentés avec un pouvoir de cognition limité et écarte la demande si la légitimation fait défaut (art. 966, al. 1, CC). L'introduction d'obligations de contrôle plus étendues dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent serait donc inappropriée et contraire au système. L'office du registre foncier n'a pas la fonction de conseiller et n'est pas impliqué dans la préparation d'une transaction immobilière. Il ne dispose pas des moyens et des informations efficaces pour procéder à un véritable contrôle du financement d'une acquisition immobilière. L'introduction de ces nouvelles tâches remettrait en cause l'exécution efficace des tâches et des activités quotidiennes du registre foncier. En cas de soupçon de blanchiment d'argent, l'office du registre foncier a déjà la possibilité de déposer une plainte à l'autorité pénale. Il n'est donc pas non plus nécessaire de l'assujettir à cette fin à la législation anti-blanchiment.

3 Proposition

Conformément au mandat du 25 février 2025, la proposition éventuelle suivante, visant à soumettre les offices du registre foncier à la LBA, est proposée. Elle renonce à prévoir de manière spéciale la responsabilité du conservateur ou du canton ou les frais que pourraient encourir ou facturer les offices en lien avec ces nouvelles obligations, ces questions relevant en principe de la compétence des cantons. D'autres questions de droit de droit civil pourraient survenir en lien avec l'assujettissement des offices du registre foncier à la LBA (par exemple le sort du contrat immobilier en cas de rejet de la réquisition d'inscription) ; il appartiendrait à la jurisprudence de les résoudre en application des principes du droit civil. Il convient encore de relever que la présente proposition se limite au cadre de la LBA. Les plus amples implications possibles n'ont pas



pu être évaluées intégralement. Il ne peut être exclu que des analyses complémentaires mettent en lumière des besoins de régulation supplémentaires.

L'office fédéral du registre foncier a été consulté sur ce qui précède ; compte tenu des implications qu'une telle modification pourrait avoir sur les ressources des autorités cantonales du registre foncier, leurs tâches, leur formation et les coûts liés, il serait utile de prévoir également une consultation des offices cantonaux du registre foncier.

a) Activité du registre foncier à assujettir

Compte tenu du fait que, comme expliqué ci-dessus, le conservateur du registre foncier ne participe pas à une transaction financière en relation avec la vente ou l'achat d'un immeuble au sens du projet retenu par la CAJ-E, l'activité à assujettir doit être décrite de manière spéciale.

Proposition :

Loi sur le blanchiment d'argent

Art. 3, al. 3quater:

Sont également réputés conseillers les conservateurs du registre foncier lorsqu'ils procèdent à l'inscription d'une acquisition au registre foncier.

b) Pièces justificatives à produire

Pour pouvoir remplir les obligations de diligence, les registres fonciers doivent disposer d'une nouvelle base légale leur permettant de collecter les pièces justificatives utiles. Celle-ci pourrait figurer dans la LBA ou le CC.

Proposition :

Code civil

abis: Pièces justificatives nécessaires en application de la loi sur le blanchiment d'argent

Art. 963bis

¹ L'inscription doit être accompagnée des pièces justificatives utiles à l'accomplissement des obligations que la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) impose aux conservateurs du registre foncier.

² Le Conseil fédéral précise les pièces justificatives à produire.

c) Conséquences de droit civil en lien avec l'accomplissement des obligations de diligence



Si le registre foncier ne parvient pas à identifier les parties, vérifier leur identité, identifier l'ayant droit économique, vérifier son identité, identifier le but de la transaction ou, en cas de risque accru, prendre des mesures supplémentaires pour vérifier le but ou l'arrière-plan de la transaction, il faut régler les conséquences de cette impossibilité sur la validité de la transaction immobilière.

Proposition :

Code civil

c. Suspension et rejet de la réquisition d'inscription en cas de défaut d'accomplissement des obligations de diligence

Art. 966bis

¹ La réquisition est suspendue aussi longtemps que le conservateur n'a pas accompli les obligations de diligence qui lui incombent en vertu de la LBA.

² Elle est rejetée lorsque le conservateur constate que les informations transmises par les parties ne suffisent à l'accomplissement des obligations de diligence, notamment en raison de doutes qu'il ne peut lever sur l'identité des parties ou de l'ayant droit économique ou sur l'objet de la transaction.

d) Autorité de surveillance LBA des registres fonciers

Pour ne pas obliger un office cantonal à s'affilier à un organisme d'autorégulation de droit privé, il est proposé que la surveillance LBA des registres fonciers revienne à une autre autorité ou soit déléguée aux cantons, par exemple à l'inspectorat du registre foncier. La compétence pourrait être donnée à la FINMA, mais la question de savoir si et comment une autorité fédérale pourrait surveiller / sanctionner une autorité cantonale devrait être clarifiée (par exemple pour modifier la loi sur la surveillance des marchés financiers et introduire les outils nécessaires à une telle surveillance entre autorités).

Proposition :

Loi sur le blanchiment d'argent

Art. 12

Die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten nach dem 2. Kapitel liegt für:

*d. Beraterinnen und Berater **nach Artikel 2 al. 3bis und ter:** bei den anerkannten Selbstregulierungsorganisationen (Art. 24).*

*e. Beraterinnen und Berater **nach Artikel 2 al. 3quater:** bei der [FINMA?]*