COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.3.2022
COM(2022) 87 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

évaluant la nécessité et la proportionnalité d'une harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers ainsi que la nécessité d'assurer l'interconnexion de ces registres

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

évaluant la nécessité et la proportionnalité d'une harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers ainsi que la nécessité d'assurer l'interconnexion de ces registres

1. INTRODUCTION

L'article 32 *ter*, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849[1] (ci-après la «directive anti-blanchiment»), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843[2] (ci-après la «5e directive anti-blanchiment»), exige que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport dans lequel elle évalue la nécessité et la proportionnalité d'une harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers nationaux des États membres ainsi que la nécessité d'assurer l'interconnexion de ces registres. Bien que le délai pour la présentation de ce rapport ait été fixé au 31 décembre 2020, la Commission a choisi de suspendre son adoption afin qu'il puisse être tenu compte de l'évaluation lors de la préparation de l'ensemble de propositions législatives en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) qu'elle a adopté le 20 juillet 2021[3].

La directive anti-blanchiment prévoit un certain nombre de mesures qui visent à prévenir et à atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) dans le secteur immobilier. Il s'agit notamment d'inclure les notaires et autres professionnels du droit participant à des transactions immobilières, ainsi que les agents immobiliers, parmi les entités soumises aux obligations en matière de LBC/FT et, à la suite des modifications introduites par la 5e directive anti-blanchiment, de mettre les informations sur la propriété immobilière à la disposition des autorités nationales chargées de la LBC/FT. En vertu de l'article 32 *ter*, paragraphe 1, de la directive anti-blanchiment, les États membres donnent aux cellules de renseignement financier (CRF) et aux autorités compétentes l'accès aux informations permettant l'identification, en temps utile, de toute personne physique ou morale détenant des biens immobiliers, notamment au moyen de registres ou de systèmes électroniques de recherche de données lorsque de tels registres ou systèmes sont disponibles.

Afin de satisfaire aux exigences de l'article 32 *ter*, paragraphe 2, le présent rapport contient i) une analyse de l'état des lieux des registres fonciers, ii) une description de la manière dont l'accès aux registres immobiliers peut être utile aux CRF et aux autorités compétentes, et iii) une évaluation des avantages, des faiblesses et des exigences concernant l'harmonisation des informations contenues dans les registres et l'interconnexion de ces registres. Sur la base de

---

[1] Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018.

[2] Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (JO L 156 du 19.6.2018, p. 43).

[3] https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

ces éléments, une évaluation initiale de la proportionnalité et de la nécessité de l'harmonisation et de l'interconnexion est effectuée.

Une étude indépendante commandée auprès d'un contractant externe en 2020[4] a alimenté le présent rapport. Cette étude a permis de recenser les informations sur les registres immobiliers des États membres et d'analyser les initiatives passées et actuelles visant à interconnecter ces registres et à harmoniser les informations qu'ils contiennent. Le présent rapport s'appuie également sur des informations provenant d'une étude commandée par la Commission en 2014[5], qui présentait les résultats d'une étude économique et technique servant de base à la mise en place d'une interconnexion des registres fonciers sur le portail européen e-Justice.

Aux fins du présent rapport, le terme «registre immobilier» couvre à la fois les registres fonciers[6] et les registres cadastraux[7], ces deux types de registres pouvant contenir des informations permettant d'identifier une personne physique ou morale détenant des biens immobiliers. Ces registres fonctionnent généralement de façon complémentaire, les registres fonciers servant à l'enregistrement officiel de droits au moyen d'actes ou de titres et les registres cadastraux dressant un inventaire public des biens immobiliers. Concrètement, pour tout projet potentiel d'harmonisation et/ou d'interconnexion, les États membres devraient recenser les registres nationaux pertinents au cas par cas et inclure à la fois les registres fonciers et les registres cadastraux si ceux-ci sont distincts en vertu de leur droit national.

2. ÉTAT DES LIEUX

2.1. Registres contenant des informations sur les propriétaires de biens immobiliers dans les États membres

Les registres immobiliers des États membres varient considérablement du point de vue de leur organisation, de leur centralisation, de leur niveau de numérisation et de leur contenu.

La plupart des États membres ont organisé les données relatives à la propriété des biens immobiliers dans deux registres: un registre foncier et un registre cadastral. Dans huit États membres[8], le registre foncier est administré conjointement au cadastre. Certains États membres ont également choisi de créer des bases de données distinctes à des fins

[4] Commission européenne, direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: Final report* [Étude sur l'harmonisation et l'interconnexion des registres immobiliers: rapport final], Office des publications, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; ci-après «Commission européenne (2021)».

[5] Commission européenne, direction générale de la justice, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., et al., *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* [Analyse de faisabilité et de mise en œuvre de l'interconnexion des registres fonciers], Office des publications, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; ci-après «Commission européenne (2015)».

[6] On entend par «registre foncier» un registre public d'actes ou de droits concernant des biens immobiliers.

[7] Le cadastre est une description systématique des unités foncières d'un territoire. Cette description se fait au moyen de cartes présentant l'emplacement et les limites de chaque unité, et au moyen de registres. Dans les registres, les informations les plus essentielles sont le numéro d'identification et la superficie des unités, et celles-ci sont généralement différenciées par catégorie d'utilisation des sols.

[8] Chypre, le Danemark, la Hongrie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Estonie.

particulières, par exemple pour l'identification fiscale des biens immobiliers[9] ou pour l'enregistrement du prix d'achat et/ou d'informations sur les transactions[10].

Au cours de la longue histoire de l'enregistrement des informations sur les biens immobiliers, qui débute au XIX[e] siècle, deux principaux systèmes d'enregistrement sont apparus: un système d'enregistrement des actes et un système d'enregistrement des titres. Un acte est l'enregistrement d'une transaction donnée. Il constitue la preuve d'un contrat spécifique (tel que la vente d'un bien immobilier), mais il ne constitue pas en soi une preuve du droit légal des parties à la transaction de conclure et de consommer le contrat[11]. Dans l'autre système, celui de l'enregistrement des titres, le titre constitue une preuve de la propriété. Actuellement, 23 États membres disposent d'un système de titres, couplé ou non à un système d'actes, tandis que quatre États membres ont opté pour un système d'actes seul[12]. Si certains États membres sont progressivement passés du système d'actes au système de titres, l'inverse n'est pas vrai[13].

Dans de nombreux États membres, les différents types de registres décrits ci-dessus sont centralisés au niveau national; autrement dit, ils couvrent l'ensemble du territoire du pays. Cependant, tel n'est pas le cas pour la France[14], l'Allemagne et l'Italie[15]. L'Espagne dispose d'un système mixte: bien que ce pays compte plus de 1 000 registres fonciers aux bases de données et compétences exclusives, il dispose également d'une plateforme interconnectée au niveau national[16]. La Grèce dispose d'un système similaire: la base de données du registre foncier est gérée par une société de manière centralisée pour l'ensemble du pays, et est mise à jour par les registres fonciers locaux sur la base des transactions menées sur leur territoire[17].

La plupart des États membres disposent de registres numérisés, accessibles en ligne. Toutefois, des exceptions existent. En France, les données des registres locaux, bien que numérisées, ne sont pas accessibles en ligne et les résultats des requêtes sont fournis manuellement, de manière asynchrone (sauf pour les régions d'Alsace et de Moselle)[18]. Le registre du Luxembourg est lui aussi hors ligne[19].

---

[9] Le Portugal et la France.
[10] L'Allemagne et la Finlande.
[11] Commission européenne (2015), p. 273.
[12] Ibidem, p. 145 et 146, à l'exclusion du Royaume-Uni. Les États membres disposant d'un système de titres, couplé ou non à un système d'actes, sont l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Tchéquie, l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Finlande, la France, la Croatie, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Suède, la Slovénie et la Slovaquie. Les États membres ayant opté pour un système d'actes seul sont la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Roumanie. En France, les régions d'Alsace et de Moselle suivent le modèle d'enregistrement des titres (par opposition au reste du pays). Il en va de même pour la province autonome de Trente en Italie.
[13] Parlement européen, étude pour la commission JURI, *Acquisitions transfrontalières de biens immobiliers à usage résidentiel dans l'Union européenne: problèmes rencontrés par les citoyens*, 2016, p. 63 et 64.
[14] La France compte 120 registres fonciers locaux, qui ne sont pas interconnectés.
[15] En Italie, certaines régions tiennent des registres distincts, mais un registre unique couvre la majeure partie du pays.
[16] Touriñán, T., «The Spanish Land Registration system and the IMOLA project» [Le système espagnol d'enregistrement foncier et le projet IMOLA], in *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)* [Projet IMOLA II (le document du registre foncier européen: un modèle sémantique commun pour l'interconnexion des registres fonciers)], p. 248 et 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-fr.do?member=1
[18] Commission européenne (2015), p. 242 et 243.
[19] Ibidem, p. 216.

2.2. Le rôle et la finalité des registres immobiliers sur le marché unique

La finalité première des données contenues dans les registres immobiliers est la sécurité juridique en ce qui concerne les droits de propriété et les droits de tiers concernant une unité immobilière donnée. Outre les pouvoirs publics, les citoyens et les professionnels utilisent eux aussi les données contenues dans les registres immobiliers, le plus souvent sur la base d'un intérêt légitime lié à un éventuel échange de propriété ou à un recours en tant que tiers. Les registres immobiliers peuvent être utilisés au niveau national mais également dans des situations transfrontières, ce qui leur confère une dimension de marché unique. La liste ci-dessous donne un aperçu non exhaustif de situations transfrontières dans lesquelles les registres immobiliers peuvent être utilisés:

- un exemple classique consiste en l'utilisation des registres immobiliers dans le contexte de l'achat d'un bien immobilier dans un autre État membre. Les citoyens et les professionnels peuvent souhaiter vérifier le statut juridique et les charges d'un bien immobilier situé à l'étranger ou vérifier l'exactitude de l'enregistrement d'un bien immobilier détenu[20];
- les registres immobiliers peuvent être consultés dans le cadre de procédures judiciaires liées à des biens immobiliers[21], y compris l'exécution de décisions judiciaires;
- les registres immobiliers peuvent également être consultés aux fins de l'échange d'informations entre les autorités fiscales. En vertu de la directive 2011/16/UE[22], les informations relatives aux revenus et à la propriété de biens immobiliers sont échangées automatiquement entre les autorités fiscales de l'État membre dans lequel le bien est situé et les autorités fiscales de l'État membre dans lequel le propriétaire du bien réside;
- les registres immobiliers peuvent être utilisés pour obtenir des informations sur les charges. Par exemple, des établissements financiers peuvent les consulter aux fins de l'octroi de prêts et de prêts hypothécaires;
- les autorités peuvent consulter les registres immobiliers dans le cadre des procédures relatives à des dettes fiscales, y compris le recouvrement des taxes, impôts, droits et autres mesures au titre de la directive 2010/24/UE[23];
- les registres immobiliers peuvent également être consultés dans des affaires de succession. En particulier, le règlement (UE) nº 650/2012[24] impose à l'autorité qui

[20] Moerkerke, J., «IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities» [IMOLA II, l'engagement de l'ELRA vis-à-vis des citoyens européens: ouvrir un cadre de collaboration avec les autorités de l'UE], in *IMOLA II Project (...)*, p. 29.

[21] M. Cuccaro, «The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters» [Le document du registre foncier européen en tant que source d'information pour les juridictions dans les affaires transfrontières], in *IMOLA II Project (...)*, p. 221. En particulier: «(…) *d'un point de vue purement pratique, il peut être extrêmement utile de savoir avec certitude si le plaignant a dûment révélé l'existence de la procédure judiciaire dans le registre foncier compétent, qui peut se situer dans un État membre autre que celui où le juge compétent statue sur le litige transnational*».

[22] Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE.

[23] Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (JO L 84 du 31.3.2010, p. 1), et Commission européenne (2021), p. 29.

délivre un certificat successoral européen de vérifier les informations relatives aux biens appartenant au défunt;
- dans le cadre d'une procédure de faillite, les autorités, mais également les créanciers, peuvent effectuer des recherches dans les registres immobiliers.

2.3. Initiatives en matière d'interconnexion

Jusqu'à présent, certaines initiatives ont été menées au niveau de l'Union européenne en ce qui concerne l'interconnexion des registres fonciers nationaux.

L'interconnexion des registres fonciers (projet LRI) est un projet en cours financé par le programme «Justice» de l'Union européenne[25], et les États membres peuvent y adhérer sur une base volontaire[26]. Ce projet vise à fournir un point d'accès unique, par l'intermédiaire du portail européen e-Justice[27], aux registres fonciers des États membres participants. Sa première phase a débouché sur la mise en place d'une interconnexion techniquement opérationnelle des registres fonciers de l'Autriche et de l'Estonie. Le service potentiel est accessible au public sous forme de démonstration[28]. Le deuxième projet d'interconnexion des registres fonciers des États membres, soutenu par un financement de l'Union européenne, a été lancé en mars 2020 et s'est achevé en octobre 2021. Dans le cadre de ce projet, la Lettonie a connecté son registre foncier à la plateforme de services du projet LRI. La Hongrie, le Portugal et l'Espagne ont mené une analyse approfondie afin de mieux comprendre les conditions que chaque pays devait remplir avant de lancer au niveau national le développement de leur projet d'interconnexion.

Dans sa communication de 2020 intitulée «Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne. Une panoplie de possibilités», la Commission a affirmé que, pour que le potentiel de l'interconnexion des registres fonciers puisse être pleinement exploité, il faudrait l'étendre à l'ensemble de l'UE, l'objectif étant de garantir la participation totale des États membres d'ici à 2024[29].

Le projet IMOLA (Interoperability MOdel for LAnd registers – modèle d'interopérabilité pour les registres fonciers) est un projet mené par l'Association européenne des registres fonciers (ELRA), cofinancé par le programme «Justice» de l'Union européenne[30]. Il vise à aboutir à un modèle commun pour l'organisation au niveau de l'Union des informations contenues dans les registres immobiliers, qui serait relié à des documents explicatifs dans différentes langues. La principale réalisation d'IMOLA a été la conception du «document du registre foncier européen», un modèle pour l'organisation au niveau de l'Union des informations contenues dans les registres fonciers, y compris un modèle sémantique[31].

---

[24] Règlement (UE) nº 650/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen (JO L 201 du 27.7.2012, p. 107), article 66, paragraphe 5.

[25] Règlement (UE) 2021/693 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme «Justice» et abrogeant le règlement (UE) nº 1382/2013 (JO L 156 du 5.5.2021, p. 21).

[26] Pour de plus amples informations, voir https://lri-ms.eu/

[27] https://e-justice.europa.eu/

[28] https://lri-ms.eu/outcomes

[29] COM(2020) 710 final, p. 16.

[30] https://www.elra.eu/imola/

[31] Ibidem.

3. L'IMMOBILIER ET LES REGISTRES IMMOBILIERS DANS LE CONTEXTE DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME

Le présent chapitre examine la manière dont les registres immobiliers peuvent être utilisés dans le contexte de la LBC/FT.

3.1. Facteurs de risque et utilisations abusives courantes du secteur immobilier à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

Selon le Groupe d'action financière (GAFI), l'achat de biens immobiliers est un débouché courant pour les produits du crime, les biens immobiliers représentant quelque 30 % des avoirs d'origine criminelle confisqués dans le monde entre 2011 et 2013[32]. S'il est difficile d'obtenir des données sur l'ampleur du BC/FT dans le secteur, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) prévoit que, à moyen terme, en raison de la pandémie de COVID-19, les secteurs de l'immobilier et de la construction deviendront encore plus attrayants pour le blanchiment de capitaux[33]. Lors de l'évaluation du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pour le marché unique et dans le cadre des activités transfrontières[34] (ci-après l'«évaluation supranationale des risques») qu'elle a menée en 2019, la Commission européenne a jugé que le niveau de vulnérabilité du secteur immobilier face au financement du terrorisme et face au blanchiment de capitaux était respectivement élevé et élevé/très élevé[35].

L'immobilier joue un rôle principalement dans la phase finale du cycle du blanchiment de capitaux, à savoir dans la phase d'intégration[36]. Il permet d'intégrer des fonds d'origine illicite dans l'économie légale, de redistribuer les produits du crime aux criminels, voire de générer des revenus légitimes[37]. En outre, investir dans l'immobilier permet généralement d'acquérir des actifs qui s'apprécient et dont la vente peut servir de prétexte légitime à l'apparition de fonds[38].

Les méthodes fréquemment utilisées par les criminels impliquent souvent des systèmes complexes d'acquisition de biens immobiliers: recours à des prêts ou à des financements de crédit complexes, intermédiation via des professionnels, utilisation de véhicules de société, manipulation de l'expertise ou de l'évaluation d'un bien, utilisation d'instruments monétaires tels que des espèces ou des chèques, recours à des régimes hypothécaires ou utilisation de biens immobiliers pour dissimuler des capitaux générés par des activités illégales[39].

---

[32] GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* [Vulnérabilités des professionnels du droit en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme], 2013, p. 24.
[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* [Au-delà de la pandémie: l'évolution de la grande criminalité organisée dans l'Union au regard de la pandémie de COVID-19], 2020, p. 12.
[34] SWD(2019) 650 final.
[35] Ibidem, p. 171.
[36] Commission européenne (2021), p. 37.
[37] Service de recherche du Parlement européen, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* [Comprendre le blanchiment de capitaux sous couvert de transactions immobilières], 2019, p. 2, et Commission européenne (2021), ibidem.
[38] GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, p. 44.
[39] GAFI/OCDE, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* [Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme par le biais du secteur immobilier], 2007.

3.2. L’utilisation des registres immobiliers dans le contexte de la LBC/FT

Les informations contenues dans les registres immobiliers peuvent aider les autorités compétentes et les CRF de diverses manières. L’étude réalisée à l’appui du présent rapport, qui comprenait des consultations ciblées des autorités chargées de la LBC/FT, confirme que, dans l’ensemble, ces autorités sont satisfaites de la rapidité des échanges transfrontières d’informations sur des biens immobiliers entre les CRF et les autorités compétentes, ainsi que des informations contenues dans les registres immobiliers, car celles-ci permettent généralement d’identifier les propriétaires et d’obtenir des informations sur les biens immobiliers[40]. Toutefois, si l’harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers et l’accès des CRF et des autorités compétentes aux registres immobiliers d’autres États membres peuvent générer des avantages, il importe de signaler que les informations pertinentes pour les CRF et les autorités compétentes ne peuvent pas toutes être obtenues par l’intermédiaire de ces registres.

Le recours à des systèmes complexes impliquant des «sociétés-écrans», à des structures de propriété complexes, y compris des fiducies/trusts ou des sociétés établies dans des territoires peu transparents, ainsi qu'à des actionnaires apparents, est un type de BC/FT courant dans le secteur immobilier. Selon l’évaluation supranationale des risques de 2019, les représentants du secteur privé considèrent qu’il est très difficile d’identifier les bénéficiaires effectifs d’un bien immobilier, en particulier lorsque le vendeur et l’acheteur effectuent leurs transactions par l’entremise de fiducies/trusts. Une enquête menée auprès des CRF a montré que, pour 61 % des participants à l’enquête, les transactions immobilières effectuées uniquement par des tiers et des intermédiaires représentaient un mode opérationnel fréquemment utilisé pour le BC/FT dans le secteur immobilier. Ensuite, 44 % des participants ont signalé l’utilisation de véhicules de société, de fiducies/trusts ou d’actionnaires apparents, et 39 % d’entre eux ont indiqué que la difficulté d’obtenir l’identité réelle du propriétaire, du locataire ou de l’investisseur dans le bien immobilier était un problème majeur[41].

Les registres immobiliers peuvent être utilisés, conjointement à d’autres registres interconnectés accessibles aux CRF et aux autorités compétentes, tels que les registres des bénéficiaires effectifs, pour détecter des cas de BC/FT impliquant le recours aux techniques décrites ci-dessus, car ils peuvent fournir des informations fiables, complémentaires et à jour sur les propriétaires actuels et, dans certains cas, les propriétaires passés d’un bien immobilier. À l’occasion d’une enquête menée auprès des autorités compétentes et des entités assujetties, plus de 80 % des participants ont déclaré que les informations sur les propriétaires actuels et passés présentaient un intérêt pour leurs activités[42]. Dans le même temps, certains ont indiqué que les informations sur les droits de propriété faisaient parfois défaut et que l’absence d’informations à caractère personnel supplémentaires, telles qu’un numéro d’identification personnel, empêchait l’identification du bénéficiaire effectif[43].

Le BC/FT par le biais du secteur immobilier passe également par des transactions immobilières impliquant des prix inhabituels: soit au-dessus, soit en dessous de la valeur

[40] Commission européenne (2021), p. 87, 91 (contenu des registres immobiliers), 101 et 102 (échange transfrontière d’informations).
[41] Commission européenne (2021), p. 50. Il était possible de choisir plusieurs réponses.
[42] Ibidem, p. 90.
[43] Ibidem.

vénale du bien[44]. Le manque de cohérence entre le revenu/patrimoine déclaré de l'acheteur et la valeur du bien immobilier est fréquent lui aussi[45]. Dans ce contexte, 63 % des participants ont indiqué que le prix du bien était une information importante. Les participants ont également affirmé que le prix d'achat ou la valeur d'expertise du bien ne figuraient pas dans le registre[46]. Les données les plus récentes sur l'inclusion de ces informations datent de 2014. Ensuite, les données relatives au prix d'achat ont été conservées dans les registres immobiliers dans 14 États membres[47] et, pour six autres États membres, si elles ont été conservées, elles n'ont pas été consignées dans un registre ou ont été conservées ailleurs que dans le registre immobilier[48]. En corollaire de cette situation, il faut signaler l'absence de données historiques sur le transfert de la propriété immobilière, les moyens de paiement (compte tenu notamment de la tendance à la hausse de l'achat en espèces de biens immobiliers) et les contrats d'achat.

Les participants à l'enquête ont également fait part de préoccupations concernant l'exactitude des informations contenues dans les registres (par exemple, la description du bien n'est pas exacte/est obsolète) et leur exhaustivité (les immeubles en copropriété, quoique répandus sur le marché, ne sont pas inclus dans tous les registres).

La section suivante présente une analyse des avantages et des inconvénients de l'interconnexion des registres immobiliers, et ce strictement du point de vue du cadre de la LBC/FT et de l'utilisation de ces registres pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme transfrontières par le biais du secteur immobilier et lutter contre ces formes de criminalité.

4. HARMONISATION DES INFORMATIONS CONTENUES DANS LES REGISTRES IMMOBILIERS

Aux fins du présent rapport, on entend par «harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers» la création d'un ensemble minimal de données sur les biens immobiliers à fournir par tous les États membres.

L'harmonisation des informations actuellement disponibles dans les registres ne serait probablement pas suffisante pour répondre aux besoins des autorités chargées de la LBC/FT. Les informations dont ont habituellement besoin les CRF et les autorités compétentes, telles que les données d'identification des vendeurs ou des acheteurs, le prix du bien, la date de vente ou de changement de propriété (y compris l'enregistrement du transfert de la propriété), ne sont généralement pas disponibles dans les registres. Par conséquent, pour générer une valeur ajoutée aux fins de la LBC/FT, toute harmonisation devrait s'accompagner d'une collecte de données supplémentaires et de la conservation de ces données dans les registres.

[44] OCDE, *Manuel de sensibilisation au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme à l'intention des contrôleurs des impôts*, 2019, p. 52; GAFI, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* [Lignes directrices sur l'approche fondée sur les risques pour les agents immobiliers], 2008, p. 22, et Commission européenne (2021), p. 38.
[45] Commission européenne (2021), p. 51.
[46] Ibidem, p. 91.
[47] En Autriche, en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Grèce, en Espagne, en Lituanie, au Luxembourg, en Lettonie, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Suède; Commission européenne (2015), p. 171 à 175.
[48] L'Irlande, l'Allemagne, la Finlande, le Portugal, la Tchéquie et la Slovaquie; ibidem.

Dans le même temps, l'accès à ces informations devrait être soigneusement conçu, car la mise à disposition de ces données à d'autres fins pourrait ne pas toujours être proportionnée.

4.1. Avantages

L'harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers peut présenter plusieurs avantages, ne se limitant pas à la prévention du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes et du financement du terrorisme ni à la lutte contre ces formes de criminalité. L'harmonisation peut être un élément déclencheur pour que les États membres achèvent la numérisation de leurs registres immobiliers nationaux et améliorent leur accessibilité, en les adaptant à l'ère du numérique. De plus, l'harmonisation peut favoriser la sécurité juridique, étant donné qu'une structure commune claire sur le plan terminologique et sur le plan de la valeur juridique des informations conservées peut en soi contribuer à rendre les informations plus transparentes et plus fiables. L'harmonisation des données contenues dans les registres immobiliers permettrait également d'accélérer l'accès aux informations et leur utilisation. Enfin, la disponibilité d'informations harmonisées dans les registres immobiliers faciliterait l'identification des propriétaires, à l'échelle nationale ou dans d'autres États membres. L'harmonisation serait dès lors utile au renseignement financier, aux enquêtes financières, mais aussi au gel et à la confiscation des avoirs.

4.2. Inconvénients et contraintes

La configuration actuelle des registres immobiliers est le résultat des régimes nationaux spécifiques d'organisation des biens immobiliers.

L'article 345 du TFUE exprime le principe de neutralité des traités à l'égard du régime de la propriété dans les États membres. Toutefois, il n'a pas pour effet de soustraire les régimes de propriété existant dans les États membres aux règles fondamentales de l'Union européenne, dont, notamment, celles de non-discrimination, de liberté d'établissement et de liberté des mouvements de capitaux[49]. En d'autres termes, cet article ne ferait pas obstacle à l'harmonisation dans des domaines tels que la collecte, la conservation et la présentation d'un ensemble de données définies en commun, pour autant que soient respectés les principes fondamentaux du droit de l'Union, et en particulier la neutralité de l'Union à l'égard du régime de la propriété dans les États membres.

En raison des différences juridiques, politiques, organisationnelles et historiques qui existent entre les registres dans l'Union européenne, l'harmonisation des registres immobiliers nécessiterait que les États membres déploient des efforts considérables, étant donné qu'il pourrait en résulter une redistribution importante des tâches, une révision des cadres juridiques nationaux ainsi que le réexamen et la modification de la structure et du fonctionnement des registres.

L'harmonisation des informations déjà contenues dans les registres entraînerait à elle seule des coûts administratifs et financiers. Comme indiqué au point 4.2, l'harmonisation des données nécessiterait des modifications de la législation, un réexamen du fonctionnement des registres et, éventuellement, une redistribution des compétences aux niveaux national et

[49] Arrêt du 22 octobre 2013 dans les affaires jointes C-105/12 à C-107/12, Essent e.a., points 29 à 36; avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne (Singapour), point 107.

infranational. Une tentative d'estimation de ces coûts les place à un niveau raisonnable lorsque seuls les registres sont concernés (avec des besoins en personnel estimés à trois équivalent temps plein et un coût unique de 50 000 EUR par État membre, avec des coûts récurrents limités[50]), mais cela ne tient pas compte de coûts plus difficiles à calculer, tels que les modifications de la législation et la redistribution des compétences. Seuls des modèles d'harmonisation précis permettraient d'établir des estimations plus fiables.

4.3. Conclusions

Si les coûts estimés de l'harmonisation des registres immobiliers sont peu élevés, ils ne peuvent être considérés que comme partiels et ne donnent donc pas une image précise des conséquences d'une telle harmonisation. Surtout, du point de vue de la LBC/FT, la seule harmonisation possible est celle des informations utiles pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et lutter contre ces formes de criminalité. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, la plupart des informations dont ont besoin les autorités chargées de la LBC/FT ne figurent pas dans les registres immobiliers. À l'inverse, la plupart des informations contenues dans les registres immobiliers, qui ne sont pas pertinentes pour la LBC/FT, ne pourraient pas être harmonisées à cette fin.

5. INTERCONNEXION DES REGISTRES IMMOBILIERS NATIONAUX

L'interconnexion des registres immobiliers pourrait prendre plusieurs formes. Elle pourrait suivre l'exemple des registres des bénéficiaires effectifs, interconnectés en application de la directive anti-blanchiment au moyen d'une interface commune sur le portail e-justice. Ou elle pourrait passer par la mise en place d'un système central alimenté par les informations des registres immobiliers nationaux et présentant ces informations de manière harmonisée.

5.1. Avantages

L'interconnexion des registres immobiliers nationaux au niveau de l'Union faciliterait l'accès transfrontière aux informations contenues dans les registres nationaux de tous les États membres. En plus de favoriser une mise en œuvre plus efficace du droit de l'Union dans le domaine de la justice civile et pénale et d'améliorer l'accès à la justice, elle pourrait avoir un effet catalyseur plus large pour le marché intérieur en facilitant les transactions transfrontières.

Dans le domaine de la LBC/FT, l'interconnexion pourrait permettre aux autorités d'avoir une vue plus complète des actifs détenus par des personnes physiques ou morales ou des constructions juridiques. L'accès aux données immobilières à l'échelle de l'Union européenne pourrait contribuer à la détection d'éléments transfrontières lors des analyses stratégiques et opérationnelles, ainsi que dans le cadre d'enquêtes financières. Cette interconnexion améliorerait également la rapidité et l'efficacité des mesures de gel et de confiscation des avoirs. Au-delà du cadre de la LBC/FT, la facilitation de l'accès transfrontière aux données pourrait être utile aux autorités traitant d'affaires de succession, étant donné que, selon les estimations, une affaire de succession sur dix dans l'Union revêt

[50] Commission européenne (2021), p. 99.

une dimension transfrontière[51]. Enfin, l'interconnexion pourrait servir de catalyseur pour la modernisation des registres, y compris l'achèvement de leur numérisation.

5.2. Inconvénients et contraintes

Il convient de tenir compte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, il existerait pour toute interconnexion une incertitude quant aux informations contenues dans le registre, celles-ci étant étroitement liées au système national dans le cadre duquel le registre immobilier a été élaboré, y compris en ce qui concerne la vérification des informations enregistrées. Si elle n'est pas accompagnée d'une harmonisation, l'interconnexion risque de donner une fausse impression quant à la comparabilité des informations contenues dans les registres. La question de l'exhaustivité des informations va de pair avec celle de la comparabilité des informations. Bien que toutes les informations pertinentes ne soient pas conservées dans les registres immobiliers, les registres interconnectés pourraient donner la fausse impression qu'ils contiennent toutes les informations dont les autorités compétentes ont besoin, alors que ces informations pourraient être conservées ailleurs. Un autre problème est lié au risque que la simple interconnexion des registres n'apporte pas suffisamment de clarté à moins que la terminologie ne soit correctement traduite dans les autres langues, en tenant dûment compte des spécificités juridiques.

À titre indicatif, l'harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers et l'interconnexion de ces registres entraîneraient entre 95 000 et 320 000 EUR de coûts uniques et entre 50 000 et 175 000 EUR de coûts annuels récurrents pour les États membres, en fonction du niveau des modifications à apporter aux registres existants[52]. En outre, quelque 100 000 EUR de coûts annuels devraient être supportés au niveau de l'Union pour la gestion de l'interconnexion. Comme indiqué au point 4.3, ces estimations ne tiennent pas compte du coût des modifications de la législation et de la redistribution des compétences. Seuls des modèles d'interconnexion précis permettraient d'établir des estimations plus fiables.

5.3. Conclusions

L'analyse qui précède montre que l'interconnexion des registres immobiliers existants, sans au moins un certain degré d'harmonisation des informations qu'ils contiennent, présenterait plusieurs faiblesses susceptibles d'en neutraliser les avantages. Du point de vue des coûts, l'interconnexion seule ne nécessiterait pas une quantité de ressources nettement moindre que si elle était accompagnée d'un certain degré d'harmonisation des informations contenues dans les registres[53].

6. ÉVALUATION DE LA PROPORTIONNALITE ET DE LA NECESSITE

Le présent rapport vise à fournir des informations sur la pertinence de l'harmonisation ou de l'interconnexion des registres immobiliers exclusivement du point de vue de la LBC/FT. Il ne vise pas à remplacer ni à préjuger toute évaluation de la proportionnalité et de la nécessité

[51] SEC(2009) 410 final, p. 18.
[52] Dix-huit États membres devraient supporter des coûts au bas de la fourchette, sept États membres seraient confrontés à des coûts en haut de la fourchette et deux États membres feraient face à des coûts situés dans la moyenne; voir Commission européenne (2021), p. 97.
[53] Ibidem, p. 99 et 100.

d'autres initiatives éventuelles de la Commission concernant les registres immobiliers en général.

L'analyse présentée ci-dessus montre que l'interconnexion des registres immobiliers, pour autant qu'elle s'accompagne du niveau d'harmonisation nécessaire, pourrait apporter des avantages en permettant aux citoyens et aux entreprises d'exercer leurs libertés et en favorisant un accès effectif à la justice dans les situations transfrontières. C'est pourquoi la Commission a prévu que, d'ici à 2024, tous les États membres devraient participer à l'interconnexion des registres fonciers[54].

Du point de vue de la seule LBC/FT, les retours d'information fournis par les CRF et les autorités compétentes indiquent que la rapidité globale de l'échange transfrontière d'informations sur la propriété immobilière est satisfaisante. Toutefois, une grande partie des informations dont les autorités chargées de la LBC/FT ont besoin ne sont actuellement pas conservées dans les registres immobiliers. Par conséquent, malgré les risques élevés de BC/FT auxquels ce secteur est confronté, il n'existe pas de nécessité impérieuse qui justifierait du point de vue de la LBC/FT l'interconnexion des registres immobiliers à cette fin.

Afin de soutenir l'action des autorités chargées de la LBC/FT, la proposition de la Commission relative à une 6e directive anti-blanchiment élargit l'éventail des informations sur les transactions immobilières auxquelles ces autorités peuvent accéder[55]. Parallèlement, afin de prévenir l'utilisation abusive des structures de propriété complexes ou des paiements en argent liquide pour le blanchiment de capitaux par le biais du secteur immobilier, la proposition de règlement anti-blanchiment étend les exigences de transparence en matière de bénéficiaires effectifs aux entités juridiques étrangères qui achètent des biens immobiliers dans l'Union[56] et fixe un plafond de 10 000 EUR pour les paiements en argent liquide[57].

7. CONCLUSIONS

Le présent rapport expose un certain nombre d'éléments dont il faudra tenir compte lors de l'éventuelle interconnexion des registres immobiliers et de l'harmonisation des informations qu'ils contiennent aux seules fins de la LBC/FT. Il ne vise pas à remplacer ni à préjuger toute évaluation de la proportionnalité et de la nécessité d'autres initiatives éventuelles de la Commission concernant les registres immobiliers en général.

Il reconnaît les risques de BC/FT auxquels le secteur immobilier est exposé et montre les avantages que l'interconnexion et l'harmonisation de ces registres pourraient apporter dans ce contexte, ainsi qu'aux citoyens et au marché unique dans son ensemble.

Dans le même temps, l'analyse exposée dans le présent rapport montre la complexité et la diversité du paysage des registres immobiliers dans les États membres, qui est fortement influencé par des facteurs historiques et par les différents régimes de propriété nationaux.

[54] COM(2020) 710 final, p. 16. Voir section 2.3 ci-dessus.
[55] COM(2021) 423 final, article 16.
[56] COM(2021) 420 final, article 48.
[57] Ibidem, article 59.

Par conséquent, l'éventuelle proposition législative concernant l'interconnexion et l'harmonisation des registres immobiliers ne devrait pas être considérée uniquement, ni principalement, du point de vue de la LBC/FT. Les registres immobiliers ne sont pas seulement un instrument de LBC/FT. Leurs fonctions essentielles et les raisons de leur création résident dans la nécessité d'enregistrer un droit de propriété ou obéissent à des objectifs de planification ou d'imposition. Les registres immobiliers sont principalement utilisés par des autorités autres que celles qui sont chargées de prévenir le BC/FT et de lutter contre ce phénomène. En outre, le cadre de la LBC/FT est axé sur l'accès des autorités compétentes et des CRF aux informations dont celles-ci ont besoin pour prévenir le BC/FT et lutter contre ce phénomène. En tant que tel, il ne saurait servir de base à une harmonisation des informations contenues dans les registres immobiliers qui ne présentent aucun intérêt pour la LBC/FT.

L'analyse a montré que, du point de vue de la LBC/FT, la qualité de l'échange transfrontière d'informations sur la propriété immobilière est globalement satisfaisante et que toutes les informations nécessaires à des fins de LBC/FT ne peuvent pas être extraites des registres immobiliers. Par conséquent, il n'existe aucune nécessité impérieuse d'interconnecter les registres immobiliers à des fins de LBC/FT.