



AVIS

CCE 2019-2295

Législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude : le registre UBO

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Avis

Législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude : le registre UBO

**Bruxelles
20.11.2019**

Saisine

Un certain nombre de nouvelles obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude ont récemment été introduites au niveau européen. La transposition de ces directives en droit belge soulève encore de nombreuses questions en matière de droit des sociétés et des associations, de transparence, d'application du principe « only once » ainsi que des interrogations sur maints aspects pratiques. Dans le cadre de la mise en œuvre du programme de travail 2019 de la cellule « Organisation de l'économie », les membres du Conseil central de l'économie ont souhaité dans un premier temps obtenir davantage d'informations sur les nouvelles obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude. L'objectif ultime était d'étudier, dans le cadre juridique existant, les possibilités d'adopter des positions communes sur la manière d'appliquer la législation le plus efficacement possible, et ce tout en réduisant la charge administrative des personnes morales.

À la demande des membres, Thomas Incalza (PhD, KULeuven) a, le vendredi 6 septembre 2019, explicité devant la sous-commission « Droit des sociétés » les diverses obligations des personnes morales dans le cadre de la législation contre le blanchiment de capitaux et contre la fraude (dont notamment le registre UBO).

Dans le prolongement de cette audition, la sous-commission s'est réunie le vendredi 4 octobre sous la présidence de Monsieur Degroote. Lors de cette séance, il a été décidé de rédiger un projet d'avis d'initiative.

Ont participé aux travaux : Madame Vandormael (CSC) et Messieurs Cosaert (CSC), Eggermont (FEB), Koocheki (FGTB), Leurquin (Unisoc), Saygin (Unisoc), Schepens (CGSLB), Vandeputte (FEB) et Van Staey (Unizo).

Le projet d'avis a été soumis le 20 novembre 2019 à l'assemblée plénière du Conseil central de l'économie, nommé le Conseil ci-dessous, qui l'a approuvé à l'unanimité.

Introduction

La législation contre le blanchiment de capitaux a pour but de contrecarrer le phénomène du blanchiment. Par 'blanchiment', on entend, au sens de l'article 1^{er}, point 3 de la quatrième directive contre le blanchiment¹, les actes suivants pour autant qu'ils soient commis intentionnellement :

- a) *la conversion ou le transfert de biens, dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une activité criminelle, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite de ces biens ou d'aider toute personne impliquée dans une telle activité à échapper aux conséquences juridiques des actes qu'elle a commis;*
- b) *le fait de dissimuler ou de déguiser la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété réels de biens ou des droits qui y sont liés, dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité;*

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 \(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE\)](#)

- c) *l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, dont celui qui s'y livre sait, au moment où il les réceptionne, qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité;*
- d) *la participation à l'un des actes visés aux points a), b) et c), le fait de s'associer pour le commettre, de tenter de le commettre, d'aider ou d'inciter quelqu'un à le commettre ou de le conseiller à cet effet, ou de faciliter l'exécution d'un tel acte.*

La quatrième directive contre le blanchiment de capitaux est d'application actuellement. Elle a été transposée en droit belge par la loi de prévention du blanchiment de capitaux ou LAB 2017².

La quatrième directive contre le blanchiment de capitaux et la loi anti-blanchiment ont essentiellement pour but de prévenir le recours au système financier aux fins du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive. Elles apportent notamment des améliorations, notamment en termes de contrôle des entités assujetties et de coopération nationale et internationale entre les autorités compétentes. Parmi les nouvelles obligations, la création d'un registre centralisé des bénéficiaires effectifs (c-à-d Ultimate Beneficial Owner register ou, en abrégé, registre UBO) des sociétés, ASBL et autres entités juridiques revêt une importance particulière. Par le biais de cette réglementation, les sociétés non cotées et d'autres entités juridiques sont tenues de collecter et de conserver des informations sur leurs bénéficiaires effectifs. La Belgique a choisi de confier ce registre à l'Administration générale de la Trésorerie (SPF Finances).

Dans le prolongement de la quatrième directive contre le blanchiment de capitaux et de la loi anti-blanchiment, les modalités de fonctionnement du registre UBO ont été publiées le 14 août 2018³. Cet arrêté royal définit entre autres le type d'information à communiquer pour inscription au registre, les modalités d'accès au registre, les possibilités de dérogation, les compétences de surveillance de l'Administration générale de la Trésorerie et les sanctions qui peuvent être imposées en cas de non-respect.

Dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme et du recours à des entités offshore, la cinquième directive contre le blanchiment de capitaux⁴ a complété le cadre réglementaire existant de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Cette cinquième directive contre le blanchiment de capitaux n'a cependant pas encore été entièrement transposée en droit belge.

La cinquième directive a élargi le champ d'application personnel de la législation contre le blanchiment de capitaux. En outre, elle apporte des modifications en ce qui concerne la tenue à jour de l'information reprise dans le registre UBO ainsi que l'accès à celui-ci. Une troisième nouveauté consiste en l'introduction de l'obligation d'enregistrement des prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales et des prestataires de services de portefeuilles de conservation, et ce afin d'accroître la transparence et d'assurer le suivi de l'usage des monnaies virtuelles.

² [Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces](#)

³ [Arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO](#)

⁴ [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](#)

Entretemps, l'Union européenne a d'ores et déjà introduit en droit pénal des règles de lutte contre le blanchiment de capitaux par le biais de la Directive (UE) 2018/1673⁵. Cette directive impose des obligations minimales quant à la définition des 'faits punissables' (délits) et des 'sanctions' dans le domaine du blanchiment de capitaux.

Outre sa remarque relative aux entités assujetties à la loi anti-blanchiment, le Conseil s'est concentré, dans cet avis, sur un certain nombre de positions communes concernant le registre UBO.

AVIS

1 Participation des partenaires sociaux

Le Conseil regrette ne pas avoir été saisi d'une demande d'avis lors de la transposition de la quatrième directive de lutte contre le blanchiment de capitaux en droit belge. En outre, il n'a pas été consulté non plus au sujet de la proposition de loi prévoyant l'obligation pour toutes les associations et fondations de tenir un registre des libéralités entrantes et sortantes, de et vers l'étranger⁶. Cette proposition de loi n'a finalement pas abouti à une loi.

Le Conseil souligne la valeur ajoutée de la contribution des organes consultatifs aux travaux du gouvernement en cas de consultation en temps utile. Ces organes rassemblent en effet les différents courants, intérêts et perspectives de la politique économique et sociale. Les avis unanimes orientent dès lors vers le choix des options politiques les plus appropriées pour répondre aux intérêts communs des représentants les plus représentatifs des employeurs et des travailleurs et éventuellement d'autres groupes tels que les organisations de consommateurs, les ONG... Par conséquent, ceux à qui les règles s'adressent seront mieux à même de s'approprier ces règles dans la pratique (voir également à ce sujet le focus consacré à la qualité de la législation que le CCE a inclus dans son Rapport Emploi-Compétitivité 2018-2019, pages 81 à 92).

La mise au point d'un consensus ou d'un compromis bien étayé prend cependant du temps. Il est dès lors indiqué de s'adresser aux organes consultatifs à un stade suffisamment précoce du processus de réglementation.

Faire appel au CCE aura en outre pour conséquence une meilleure prise en compte de la diversité du concept 'entreprise'. Lorsqu'une législation s'adresse aux entreprises, il convient non seulement de penser aux sociétés mais aussi de tenir compte par exemple des spécificités des entreprises à profit social sous la forme d'ASBL. En outre, se rappelant le principe 'Think small first', il importe certainement aussi de songer, lors de l'élaboration de la réglementation, à la place centrale des PME dans l'économie belge.

Le Conseil demande dès lors expressément à être associé à l'avenir au processus de réglementation lors d'initiatives similaires qui imposent de nouvelles obligations aux entreprises.

⁵ [Directive \(UE\) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal](#)

⁶ [Proposition de loi modifiant le Code des sociétés et des associations concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondation](#)

2 Le registre UBO

2.1 *Compatibilité avec le principe « only once »*

Le Conseil estime que la réglementation relative au registre UBO n'est pas conforme à la loi « only once » du 5 mai 2014⁷, à la loi BCE⁸ et à l'article III.37 de Code de droit économique qui stipule : « Dès qu'une donnée est communiquée à et enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises, les services habilités à consulter ces données ne peuvent plus, si ces données ne leur sont pas communiquées directement, en imputer la faute à l'intéressé. » Bien que les premières catégories de bénéficiaires effectifs soient, dans le cas des ASBL, des ASBL internationales et des fondations, disponibles dans la BCE et peuvent entretemps être également reprises dans le registre UBO, cette information doit de nouveau, lors de la connexion au site, être confirmée en plusieurs étapes par le redevable de l'information. La situation est cependant toute différente dans le cas des sociétés ou dans celui où les administrateurs sont eux-mêmes des personnes morales (cf. ci-dessous).

En outre, l'obligation d'enregistrement dans le registre UBO débouche sur une lourde charge administrative pour les sociétés et les associations.

Le Conseil plaide donc pour l'intégration automatique des données déjà en possession de l'administration. Les données contenues dans des sources authentiques (à savoir la BCE, le Moniteur belge, la Banque nationale de Belgique...) devraient être réutilisées dans les nouvelles applications moyennant la communication de ce transfert de données au déclarant (sans que celui-ci ne doive les confirmer de nouveau explicitement).

Le Conseil souligne également dans ce cadre la nécessité de mieux tenir la BCE à jour et demande que les moyens nécessaires à cet effet soient prévus. En effet, l'expérience montre qu'un long laps de temps s'écoule entre l'annonce d'un changement d'administrateur au Moniteur belge et l'adaptation de cette donnée dans la BCE, le registre UBO n'étant de ce fait pas à jour non plus. Le Conseil est partisan d'une solution interne pratique et pragmatique par voie électronique qui raccourcirait considérablement l'écart de temps.

2.2 *Champ d'application*

La quatrième directive contre le blanchiment de capitaux prévoit une exception pour les entreprises cotées en bourse de sorte que celles-ci sont dispensées de l'obligation de compléter le registre UBO. Le Conseil considère que cette exception est formulée de façon fort peu claire dans la législation belge. Les autorités belges mentionnent toutefois via les FAQ sur le site du SPF Finances que « les sociétés cotées sur un marché réglementé qui sont soumises à des obligations de publicité compatibles avec le droit de l'Union ou soumises à des normes internationales équivalentes qui garantissent la transparence adéquate pour les informations relatives à la propriété ne sont pas obligées d'identifier leurs UBO ».

⁷ [Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier](#)

⁸ [Loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions](#)

Le Conseil s'interroge cependant sur la légalité de cet ajout dans les FAQ sans adaptation de la réglementation, ce qui n'est pas favorable à la sécurité juridique. La valeur ajoutée des FAQ qui donnent des réponses 'à titre informatif' susceptibles d'être modifiées plus fréquemment et plus simplement peut en effet être mise en question.

2.3 Le bénéficiaire définitif

La LAB 2017 définit en général le bénéficiaire définitif comme étant 'la ou les personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent le client, le mandataire du client ou le bénéficiaire des contrats d'assurance-vie, et/ou la ou les personnes physiques pour lesquelles une opération est exécutée ou une relation d'affaires nouée (art. 4, premier alinéa, 27° LAB 2017)

Le bénéficiaire définitif d'une personne morale doit par conséquent toujours être une personne physique. Ceci pose toutefois des problèmes d'application dans la pratique. Le conseil d'administration ou un actionnaire d'une personne morale peut en effet à son tour se composer de personnes morales. En raison de ce 'système stratifié', il est parfois compliqué d'identifier la personne physique qui est le bénéficiaire définitif d'une personne morale. Le Conseil estime que le risque d'erreur s'amplifie considérablement dans le registre UBO et demande dès lors que soient étudiées les possibilités de simplification sans perte d'information.

2.4 Accessibilité

Le registre UBO peut non seulement être consulté par les autorités compétentes visées à l'article 2, 17° de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 mais aussi - certes contre paiement - par les entités assujetties visées à l'article 5 de la loi du 18 septembre 2017, exclusivement dans le cadre de l'exécution de leurs obligations en matière de vigilance à l'égard de la clientèle. Ces entités peuvent en principe consulter toutes les informations sur les bénéficiaires définitifs d'une société ou d'une ASBL.

En outre, en ce qui concerne les sociétés, chaque citoyen peut - sans devoir fournir la moindre raison - demander l'accès. Un certain nombre de données privées relatives aux bénéficiaires définitifs lui seront cependant rendues invisibles (art. 7, 4° AR 30 juillet 2018).

En ce qui concerne les ASBL, les conditions sont plus strictes, un intérêt légitime devant pouvoir être démontré (art. 7, 3° AR 30 juillet 2018). Si une ASBL contrôle une autre société, ASBL (internationale) ou fondation, tout un chacun peut obtenir, moyennant l'introduction d'une demande écrite, accès à ses données (art. 7, 4° AR 30 juillet 2018).

La question se pose alors de savoir quand on peut parler d'un intérêt 'légitime'. L'article 10, §3 de l'AR du 30 juillet 2018 prévoit que l'intérêt légitime doit avoir un lien avec la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les activités criminelles sous-jacentes liées.

Le Conseil estime que la façon dont les citoyens auront accès en pratique au registre UBO devra encore être explicitée. Les questions qui se posent sont par exemple : comment le citoyen devra-t-il démontrer concrètement son intérêt légitime dans le cas des ASBL et quel sera le coût précis de l'accès ? En ce moment, on ne sait pas non plus clairement comment l'Administration générale de la Trésorerie (SPF Finances) jugera de l'intérêt légitime. Cette question pourrait être éclaircie, par exemple, dans le cadre de la transposition de la cinquième directive anti-blanchiment.

3 **Loi anti-blanchiment : entités assujetties**

Selon l'article 5, 29° LAB 2017, les prestataires de services aux sociétés sont repris dans le champ d'application de la loi anti-blanchiment. Par prestataire de services aux sociétés, on entend :

« toute personne physique ou morale qui fournit, à titre professionnel, l'un des services suivants à des tiers :

- a) participer à l'achat ou la vente de parts d'une société à l'exclusion de celles d'une société cotée ;
- b) fournir un siège statuaire à une entreprise, une personne morale ou une construction juridique similaire ;
- c) fournir une adresse commerciale, postale ou administrative et d'autres services liés à une entreprise, à une personne morale ou une construction juridique similaire⁹»

Selon l'article 3(7)(a) de la quatrième directive contre le blanchiment de capitaux, il convient également d'y ajouter ceux qui « constituent pour des tiers des sociétés ou d'autres personnes morales ». Que l'on pense par exemple aussi aux sociétés qui sont négociées sur le marché des sociétés dormantes. La création de sociétés ou d'autres personnes morales ne figure cependant pas littéralement dans la législation belge.

La Cour de Justice a décidé dans son [arrêt du 17 janvier 2018](#) (C-676/16, Corporate Companies) que l'achat et la vente de personnes morales 'pre-pack' font également partie du champ d'application de la directive et que, par conséquent, le prestataire qui offre de tels services doit lui aussi respecter les obligations de la quatrième directive anti-blanchiment.

Considérant l'article 3(7)(a) de la quatrième directive de lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que l'arrêt de la Cour de Justice et vu les nombreuses entités qui relèvent d'ores et déjà du champ d'application, le Conseil demande que les prestataires de tels services soient également inclus dans le champ d'application de la législation belge.

⁹ [Article 3, 1° de la loi du 29 mars 2018 portant enregistrement des prestataires de services aux sociétés](#)