

L'OBLIGATION DE DIVULGATION DES
BENEFICIAIRES EFFECTIFS DES ENTREPRISES
EXTRACTIVES AU MALI : MYTHE OU RÉALITÉ ?

Par

Dr. Ahamadou Mohamed MAIGA

Spécialiste en Industries Extractives

Email : ahamadouu@gmail.com

L'évolution des enjeux du secteur extractif¹ entraîne l'adoption de plusieurs mesures et mécanismes au sein des juridictions africaines. Cette décennie fut marquée par la vague des réformes minières dans plusieurs pays africains, particulièrement ouest-africains², sur les problématiques relatives au contenu local, l'optimisation et la fraude fiscale, la transparence, l'environnement ou encore de développement social et économique. Ces réformes démontrent la volonté ferme des États à faire de l'industrie extractive un élément catalyseur pour le développement macro et micro-économique. A ceux-ci, s'ajoutent les appuis des partenaires techniques internationaux, Banque Mondiale³, Banque Africaine de Développement⁴, l'Union Européenne, les Coopérations Allemande et Anglaise, en termes de renforcement de capacités des institutions étatiques et de mise en place de projets de gouvernance minière. Ces initiatives visent principalement deux (2) objectifs, (1) *assurer une gouvernance efficiente du secteur extractif* et (2) *renforcer le suivi et contrôle des activités sur la toute la chaîne de valeur de l'exploitation extractive*. Force est de constater que malgré la consécration et l'affirmation de ces mesures dans les réformes et politiques minières, les États africains ont du mal à assurer une gouvernance efficiente du secteur extractif. Des défis d'adaptabilité contextuelle de ces mesures et le contexte politique constituent les causes majeures. Par ailleurs, les acteurs de la société civile, insuffisamment outillés pour exercer leur devoir de veilles citoyennes, effectuent des analyses souvent biaisées mettant en mal leur crédibilité face aux acteurs politiques.

Face à ces constats, la transparence est au cœur des enjeux du développement du secteur extractif et garante des pratiques de bonne gouvernance. L'initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) joue un rôle fondamental dans ce sens. Les exigences de la Norme ITIE relatives à l'évaluation des États et le mécanisme de rapportage annuel établi ont permis d'identifier bon nombre de failles et d'incohérences dans la gestion des ressources, ainsi qu'au respect des mesures réglementaires. Même si certains États ont du mal à suivre les recommandations édictées, la publication des données ont servi d'outils de plaidoyer pour plusieurs acteurs aboutissant à l'adoption des mesures en faveur de la transparence et de la bonne gouvernance. Dans ce sens, plusieurs organismes indépendants et organisations de la société civile se sont accaparés de la problématique de l'identification des propriétaires réels des sociétés extractives, impulsée par l'ITIE et des organisations telles que l'OCDE, l'Union Européenne, avec le soutien technique de Natural Resource Governance Institute (NRGI), International Institute for Sustainable Development (IISD) (...).

Au regard de l'opacité et de la complexité des structurations juridiques et financières régissant les activités extractives entraînant, parfois, des flux financiers illicites, l'ITIE, en 2013, adopte l'Exigence 3.11 de la Norme ITIE de 2013. Celle-ci énonce qu' « *il est recommandé que les pays*

¹ Transition énergétique, flux financiers illicite, fraude fiscale (...).

² Mali (2019), Burkina Faso (2015), Guinée Conakry (2013), Sénégal (2016), Côte d'Ivoire (2014).

³ Projet de Gouvernance Minière au Mali.

⁴ Projet d'Appui au Renforcement des Capacités de l'Administration pour la Gestion des Projets Miniers Intégrés en Guinée.

*mettant en œuvre l'ITIE tiennent un registre public des propriétaires réels des sociétés qui soumissionnent, opèrent ou investissent dans les actifs extractifs, incluant l'identité de leur(s) propriétaire(s) réel(s) et leur degré de participation (...)*⁵. » Cette recommandation fut suivie d'un projet pilote sur la transparence des bénéficiaires effectifs entre 2013 et 2015. Ces différents travaux en conduits à la révision de l'article 3.11 de la Norme ITIE de 2013, en 2016. La divulgation des bénéficiaires effectifs devient donc une obligation à tous les États membres de l'ITIE depuis le 1^{er} janvier 2020.

Dans le même sens, cette problématique de bénéficiaire fut également abordée par l'Union Européenne en 2015, à travers la révision de la 3^e directive anti-blanchissement en insérant des dispositions relatives à des bénéficiaires effectifs des sociétés et des trusts⁶. Plusieurs États africains ont adopté des réglementations spécifiques sur la divulgation des bénéficiaires effectifs, notamment le Mali⁷, le Sénégal⁸, la République Démocratique du Congo. Ces réglementations s'articulent souvent avec les législations spécifiques relatives à la lutte contre le blanchissement des capitaux et le financement du terrorisme. L'objectif recherché étant similaire, la lutte contre le blanchissement des capitaux. Cependant, plusieurs défis et problématiques d'application pratique des réglementations sur les bénéficiaires effectifs sont relevés. La capacité insuffisante des administrations à certifier l'exactitude des données, la protection des données à caractères personnels des bénéficiaires effectifs, l'inexistence d'outils d'évaluation efficace, la complexité de la structuration juridique et financière des entités déclarantes ou encore l'ambiguïté de certaines législations constituent des obstacles majeurs à la mise en œuvre des obligations de divulgation des bénéficiaires effectifs. A la lumière de la réglementation malienne, la présente réflexion constitue une analyse critique de la volonté du régulateur à assurer une transparence effective par le biais de la divulgation des bénéficiaires effectifs. La réflexion s'articule sur *l'appréhension difficile du concept de bénéficiaires effectifs par le régulateur (I)*, tout en faisant mention *des prérogatives de contrôle de l'autorité judiciaire et du droit d'opposition de l'entité déclarante (II)*.

I. Appréhension difficile du concept de bénéficiaires effectifs

Le bénéficiaire effectif est défini comme étant « *la ou les personne(s) physiques qui possèdent ou contrôlent, directement ou indirectement, la personne morale ou physique immatriculée ou déclarant son activité (...)*⁹ ». Sont, donc, considérés comme bénéficiaires effectifs, toute personne physique qui :

⁵ Norme ITIE 2013, 3.11 (a)

⁶ Directive 2015/849 UE, cit. par S. LEMAITRE, Corruption, évitement fiscal, blanchissement dans le secteur extractif : de l'art de jouer avec le droit, Col. L'Univers des Normes, p. 140, 2019

⁷ Décret n°2022-0107/PT-RM du 22 février 2022 portant Registre public des bénéficiaires effectifs des entreprises extractives au Mali

⁸ Décret n°2020-791 relatif au registre des bénéficiaires effectifs au Sénégal.

⁹ Article 4 du décret portant Registre Public des Bénéficiaires Effectifs des Entreprises Extractives au Mali (RPBEM).

- *Détient directement ou indirectement au moins 2% du capital ou du droit de vote de la société déclarante ;*
- *Toute personne physique qui exerce, par d'autres moyens, un pouvoir de contrôle sur les organes de gestion, d'administration ou de direction de la société déclarante ou sur l'assemblée générale de ses associés ou actionnaires¹⁰.*

A défaut des critères d'identification ci-dessus, seront considérés comme bénéficiaires effectifs, les personnes physiques qui occupent directement, notamment par l'intermédiaire d'une ou plusieurs personnes, la position de représentant légal de la société déclarante¹¹.

A travers cette définition, la réglementation pose trois (3) concepts d'identification de bénéficiaire effectif, d'une part « *la personne qui possède ou contrôle en dernier ressort une entité juridique, et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une transaction est effectuée* »¹², et d'autre part, *le concept de représentant – propriétaire - légal*. Une assimilation et/ou confusion des différents concepts - représentant légal, propriétaire légal et bénéficiaires effectifs – est à constater (A). Par ailleurs, face à la portée large des assujetties à l'obligation, il est nécessaire d'analyser *les conditions d'assujettissement et le contenu de l'obligation de divulgation (B)*.

A. Assimilation et confusion des critères d'identification du bénéficiaire effectif

L'identification du bénéficiaire effectif, à défaut, par le représentant légal de la société ou sur la base des seuils de détention du droit de vote, d'action au capital ou du contrôle de la société pourraient difficilement s'assimiler au concept réel de bénéficiaire effectif. En effet, le *propriétaire légal ou représentant légal d'une entité juridique* peut être différent du bénéficiaire effectif. Cette distinction fut établie dans la note d'orientation politique d'*Open Ownership*. Selon cette dernière, le concept de propriétaire légal d'une société « *fait référence au propriétaire dont le nom figure sur les actions* »¹³ ou les *statuts de la société*.

Dans le même sens, ce concept doit être également distinguer du concept de *représentant légal de la société*, qui peut être, dans le cadre d'une société à responsabilité limitée, le gérant. Or, ce dernier peut ne pas être le bénéficiaire effectif, encore moins le propriétaire légal de l'entité déclarante. Cette disposition du décret régissant les bénéficiaires effectifs reprend les formules de la 4^e directive anti-blanchiment de l'Union Européenne (*Directive UE 2015/849*)¹⁴. L'objectif recherché par cette directive est de faciliter les procédures d'identification du

¹⁰ Article 3 du décret RPBEM.

¹¹ Art. 4 du décret RPBEM.

¹² Orientations du Groupe d'action financière, *Transparency and Beneficial Ownership*, octobre 2014.

¹³ Open Ownership, *La propriété effective en droit, définitions et seuils : note d'orientation politique*, janvier 2022 ; V. également, ITIE Madagascar, *Identifions les propriétaires réels des entreprises extractives*, Mars 2018.

¹⁴ Article 3.6 a) ii) de la 4^e directive anti-blanchiment UE.

bénéficiaire effectif. Cependant, selon S. LEMAITRE, « *cette option introduite par la 4^e directive anti-blanchiment risque de conduire à des situations où le dirigeant serait toujours assimilé au propriétaire réel, fonctionnant comme un écran entre l'entreprise et le bénéficiaire effectif. Dans une telle hypothèse, il ne serait pas possible de garantir une véritable transparence des bénéficiaires effectifs.* »¹⁵

Par ailleurs, la notion de contrôle établie pose également une difficulté certaine. Si l'on peut admettre que les formes directes de propriété et de contrôle, telles que prévues dans le décret, sont relativement simples à identifier, l'ingénierie juridique et financière dénote également d'autres moyens de contrôles indirects complexes par lesquels les bénéficiaires effectifs peuvent détenir une propriété indirecte ou exercer un contrôle indirect sur des entités juridiques, notamment par le biais des conventions d'actionnaires formelles ou informelles, d'actions convertibles ou encore par différents moyens d'affiliation. De même, selon la note d'orientation politique précitée « *une personne peut tirer un avantage économique substantiel d'une entité juridique – par exemple, la jouissance d'actifs – sans détenir aucune part de propriété formelle* »¹⁶. Dans ce sens, la Banque mondiale¹⁷ « *souligne l'importance d'inclure la propriété indirecte dans la définition de la propriété effective, en faisant valoir que celle-ci devrait être comprise comme un concept matériel et substantiel – faisant référence au contrôle de facto d'une société – et non comme une définition purement juridique ou quantitative* »¹⁸.

En outre, la fixation des seuils de propriété, à partir desquels les bénéficiaires effectifs doivent être dévoilés, pourrait être une occasion de limiter la transparence¹⁹ et donc un obstacle à l'objectif recherché. Cette exigence de fixation des seuils constitue une disposition de la Norme ITIE (2016). Ainsi, « *un propriétaire réel devra divulguer son identité s'il détient un pourcentage minimum donné, de manière directe ou indirecte, par exemple à travers la détention d'actions, une procuration, des dispositions contractuelles* »²⁰. Dans ce sens, le régulateur malien fixe un seuil minimum de 2% du capital ou du droit de vote de la société déclarante²¹. Ce seuil diffère en fonction des juridictions. Si le Sénégal²² prévoit le même taux que le Mali, d'autres pays comme la République Démocratique du Congo prévoient qu'une personne physique doit divulguer qu'elle est le bénéficiaire effectif lorsqu'elle possède ou contrôle 25% des actions ou 25% des droits de vote au sein de l'entité juridique.

¹⁵ Sophie LEMAITRE, *Corruption, évitement fiscal, blanchiment dans le secteur extractif : de l'art de jouer avec le droit*, Col. L'Univers des Nomes, 2019, p. 143.

¹⁶ Voir également, NRG1, *Beneficial ownership screening: Practical measures to reduce corruption risks in extractives licensing*, Washington D.C., 2018, 24 p., p.12.

¹⁷ Banque Mondiale, "The puppet Masters, How the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it", 2010.

¹⁸ Open Ownership, op.cit.

¹⁹ Sophie LEMAITRE, « Corruption, évitement fiscal, blanchiment dans le secteur extractif : de l'art de jouer avec le droit », Col. L'Univers des Nomes, 2019, p. 141.

²⁰ S. LEMAITRE, op. cit., p.145.

²¹ Art. 4. Al.2 du décret RPBEM.

²² Art. 11 al.2 du décret RPBEM.

Le but recherché dans la fixation d'un seuil, particulièrement bas, est d'élargir le champ d'identification de propriétaire afin d'englober une majorité de bénéficiaires effectifs. Toutefois, celle-ci pourrait produire l'effet contraire en ce qu'elle pourrait permettre à certains bénéficiaires d'échapper à l'obligation de déclaration. Des réflexions mentionnent également « *un risque non négligeable que des bénéficiaires effectifs restructurent leur pourcentage de participation de divulgation et donc de dissimuler leur identité* » entraînant la manifestation de certains flux financiers illicites. Ainsi, pour assurer la transparence effective, il est recommandé aux États de ne fixer de seuils de participation afin d'assurer une déclaration de l'ensemble des bénéficiaires effectifs. Cette démarche permettrait également aux États d'avoir une connaissance de tous les actionnaires effectifs ou non de l'entité juridique et d'établir des liens concrets dans le processus de contrôle. Telle fut également la recommandation adressée par *Natural Resource Governance Institute (2016)* dans sa note portant recommandations relatives à la divulgation de la propriété réelle dans le cadre de l'ITIE en République Démocratique du Congo²³.

B. Des assujetties, au contenu des informations à divulguer

L'énoncé de l'article 2 du Décret RPBEM prévoit que le « *Registre Public des Bénéficiaires Effectifs des Entreprises Extractives est destiné à recevoir les déclarations relatives aux **bénéficiaires effectifs des sociétés, entreprises individuelles, GIE, entrepreneurs et autres entités immatriculées ou déclarées au Mali intervenant dans la chaîne de valeur du secteur extractif*** ». Le décret prévoit trois (3) critères permettant d'identifier les personnes assujetties à l'obligation de déclarations, dont les :

- **Critères liés aux statuts de l'entité déclarante.** Il s'agit des :
 - *Sociétés établies conformément à l'Acte Uniforme OHADA portant Sociétés Commerciales et Groupement d'Intérêt Économique (i.e: Sociétés Anonymes, Sociétés à Action Simplifiée, Sociétés à Responsabilité Limitée, Sociétés Unipersonnelles à Responsabilité Limitée et les Groupements d'intérêt Économique) ;*
 - *Entreprises individuelles et ;*
 - *Entrepreneurs.*

Le régulateur adopte une approche large des sociétés soumises à l'obligation de déclaration. Il serait donc légitime de s'interroger sur l'obligation de déclaration des entreprises d'Etat exerçant dans le secteur extractif. Si le bénéficiaire effectif ne saurait être qu'une personne physique, tel que prévu dans l'article 4 décret RPBEM, les entreprises d'Etat sont, pour la plupart, détenues à 100% par l'Etat, à travers le ministère de l'économie et des finances, en

²³ Marie Lintzer, Amir Shafaie, *Recommandations relatives à la divulgation de la propriété réelle dans le cadre de l'ITIE en République Démocratique du Congo*, Briefing Note, NRGI, 2016.

fonction des différentes juridictions. Il serait donc impossible d'identifier une personne physique comme bénéficiaire effectif au regard de la nature de la société. A ces égards, est donc exclue de l'obligation de déclaration des informations relatives aux bénéficiaires effectifs, la *Société de Recherche et d'Exploitation des Ressources Minérales du Mali*²⁴. Cette situation pourrait atténuer l'objectif de transparence recherché par le régulateur²⁵.

Face à cette ambiguïté juridique, il est nécessaire de réfléchir sur d'autres mécanismes de déclarations des entreprises nationales d'exploitation des ressources minérales. Ces déclarations pourraient donc concerner les membres du conseil d'administration de la société nationale, les contrats signés avec les partenaires ou sociétés tierces, les modes de gouvernance et de gestion de la société ainsi que le niveau de participation de la société nationale dans le cadre d'un partenariat. Dans ce sens, le guide relatif aux déclarations des entreprises publiques du secteur extractif²⁶ (NRGI) énonce également un certain nombre d'informations nécessitant une déclaration des entreprises publiques, notamment les principaux acteurs de l'industrie intervenant auprès de l'entreprise publique (identité, contrats conclus, nature du service, niveau de participation ...), la structure de propriété et ses modalités (droits et processus relatifs aux fonctions de propriété, y compris les modalités de vote ; les modifications de la structure de son capital ou de sa propriété ; l'identité des actionnaires non étatiques en cas de cession partielle des actions ...), les informations relatives aux ressources humaines de l'entreprise publique, les activités commerciales et non commerciales ainsi que les performances et résultats réalisés. Ces informations permettent d'atteindre les objectifs de transparence et d'assurer le suivi et le contrôle des entreprises publiques.

- **Le second critère est relatif à la situation géographique de l'entité déclarante.**

Les personnes précitées devront être immatriculées ou déclarées au Mali pour être soumises à l'obligation de déclaration. Ce critère exclut toute entité intervenant dans la chaîne de valeur, non immatriculée ou déclarée au Mali. Ce critère limite également le champ d'intervention du régulateur dans la recherche du bénéficiaire effectif, lorsqu'un contrat est conclu entre une entreprise extractive soumise à l'obligation de déclaration et une tierce entreprise située en dehors de la juridiction nationale. Ces mécanismes de transactions pourraient être établis afin de transférer les bénéfices réalisés par la société de droit national. Même si les obligations de déclarations en matière de prix des transferts pourraient atténuer

²⁴ Ordonnance n°2022-016/PT-RM portant création de la Société de Recherche et d'Exploitation des Ressources minérales du Mali (SOREM-Mali SA).

²⁵ Même s'il est possible que le Représentant légal de la société nationale pourrait être considéré comme le propriétaire effectif, ce mécanisme ne saurait s'appliquer dans le cadre d'une société d'Etat détenue à 100% par l'Etat du Mali.

²⁶ chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprises-fr.pdf

ce risque, elles ne permettraient pas d'identifier le bénéficiaire effectif. Par ailleurs, des stratégies conventionnelles entre les deux compagnies pourraient également être un obstacle à l'identification du bénéficiaire. Il serait donc nécessaire de prévoir un mécanisme de déclaration, à charge de l'entité immatriculée ou déclarée au Mali, sur les transactions avec une société établie hors juridiction. Celle-ci pourrait faire référence à l'identité de la société, la nature de la convention et de la transaction ainsi que les mécanismes de partage de risques entre les parties au contrat.

- **Enfin, le dernier critère, d'ordre matériel, fait référence à l'intervention des personnes immatriculées ou déclarées au Mali sur la chaîne de valeur du secteur extractif.**

La chaîne de valeur des industries extractives établie par la Banque mondiale²⁷ comprend toutes les phases d'exploitation des substances minérales. Cette chaîne de valeur se traduit comme suit :

- *L'attribution des marchés et délivrance de permis ;*
- *La réglementation et le suivi des opérations ;*
- *Le recouvrement des impôts et redevances ;*
- *La répartition des impôts et redevances ;*
- *La répartition et la gestion des recettes et ;*
- *La mise en œuvre des politiques et projets de développement durable.*

La chaîne de valeur du secteur extractif engage l'intervention de plusieurs intervenants, entités publiques ou privées. L'obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs de toutes ces entités constituent un travail fastidieux pour le greffe, dans l'exercice de ses prérogatives de contrôle et de vérification des informations fournies. Si l'objectif recherché par le régulateur est d'asseoir plus de transparence sur la chaîne de valeur des industries extractives, la mise en œuvre de ce critère pourrait ralentir la vérification des données fournies par les entités ou n'entraîner aucune vérification au regard du nombre de déclaration. Ainsi, il serait nécessaire d'identifier uniquement les acteurs principaux intervenants dans la chaîne de valeur, mais également sur les aspects de la chaîne les plus importants, notamment le processus d'attribution des permis, le suivi des opérations, la répartition et la gestion des recettes.

Pour ce qui concerne les informations sujettes à divulgation, le décret RPBEM reprend les exigences requises de l'ITIE, en cela qu'il requiert la divulgation de l'identité de l'entité immatriculée ou déclarée, les noms et le prénoms, date de naissance, nationalité, le numéro

²⁷ Groupe de la Banque Mondiale, *Le secteur des industries extractives : points essentiels à l'intention des économistes, des spécialistes des finances publiques et des responsables politiques*, p. 13, 2016 ; V. Ali LITHO, *Chaines de valeur dans les secteurs minier et pétrolier au Congo*, Conf. des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Atelier National, Septembre 2016.

d'identification nationale, le pays de résidence, l'adresse et la résidence ainsi que la date d'acquisition de la propriété effective des bénéficiaires effectifs. Ces informations permettent de faciliter l'identification du bénéficiaire effectif. Toutefois, elles sont insuffisantes pour démontrer l'influence réelle du bénéficiaire effectif sur l'entité juridique déclarante. En conséquence, tel qu'énoncé par S. LEMAITRE, il faudrait prévoir des « *indications sur le rôle et le contrôle exercé par le bénéficiaire effectif au sein l'entreprise mais aussi sur les actions et droits de vote qu'il détient* »²⁸.

En sus de ces informations, le décret RPBEM reprend, encore une fois, la Norme ITIE, en ce qui concerne la divulgation de l'identité de toute personne politiquement exposée. L'ITIE laisse aux différents États le soin de définir le concept de « *Personne Politiquement Exposée (PPE)* » et, dans ce sens, le régulateur malien renvoie à la définition prévue dans *la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme*. Cette dernière identifie trois (3) catégories de Personnes Politiquement Exposées.

La première catégorie des PPE, dites *étrangères*, sont des « *personnes physiques qui exercent ou qui ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un autre Etat ou un Etat tiers, à savoir (a) les Chefs d'Etat ou de Gouvernement, les Ministres, les Ministres délégués et les Secrétaires d'Etat (b) les membres de familles royales (c) les Directeurs généraux des ministères (d) les parlementaires (e) les membres des cours suprêmes, des cours constitutionnelles ou d'autres hautes juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, sauf circonstances exceptionnelles (f) les membres des cours des comptes ou des conseils ou directoires des banques centrales (g) les ambassadeurs, les chargés d'affaires et les officiers supérieurs des forces armées (h) les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance des entreprises publiques (i) les hauts responsables des partis politiques (j) les membres de la famille d'une PPE, en l'occurrence le conjoint, tout partenaire considéré comme l'équivalent d'un conjoint, les enfants et leurs conjoints ou partenaires, les autres parents (k) les personnes connues pour être étroitement associées à une PPE (l) toute autre personne désignée par l'autorité compétente* »²⁹.

La deuxième catégorie sont les *personnes politiquement exposées nationales*. Le législateur considère ces personnes comme étant des « *personnes physiques qui exercent ou qui ont exercé d'importantes fonctions publiques au Mali, notamment toutes les personnes visées dans la première catégorie d'EPP étrangères, à l'exception (j) des membres de la famille, dont le conjoint, tout partenaire considéré comme l'équivalent d'un conjoint, les enfants et leurs conjoints ou partenaires, les autres*

²⁸ S. LEMAITRE, op. cit., p.146 – 147.

²⁹ Article 1^{er} de la Loi Uniforme relative à la Lutte contre le Blanchissement de Capitaux et le Financement du Terrorisme (2016).

parents (k) les personnes connues pour être étroitement associées à une PPE (l) toute autre personne désignée par l'autorité compétente ». L'exception établie dans cette deuxième catégorie de PPE constitue un obstacle dans le processus d'identification des bénéficiaires effectifs. En effet, elle permet aux bénéficiaires effectifs d'échapper à cette identification à travers la mention « les membres de sa famille, les personnes connues pour être étroitement associées » constituant vraisemblablement une limite à l'objectif de transparence et de bonne gouvernance.

Enfin, la troisième catégorie de personnes politiquement exposées établie dans la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue celles des *organisations internationales*. Elles sont identifiées comme étant « *les personnes qui exercent ou qui ont exercé d'importantes fonctions au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale, notamment les membres de la haute direction, en particulier, les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du Conseil d'Administration et toutes les personnes exerçant des fonctions équivalentes* ». Cependant, ladite loi précise que « *la notion de PPE ne couvre pas les personnes de rang moyen ou inférieur relevant des catégories précitées* ».

La procédure de déclaration exige que l'identité de ces personnes politiquement exposées soit également déclarée. Ces informations contiennent, les éléments suivants :

- *Les prénoms et non, date de naissance, la nationalité, le pays de résidence, la date d'acquisition de la propriété, l'adresse de service ;*
- *Les prénoms et nom du titulaire de la fonction publique ou politique et son rôle, la date du début d'exercice de la fonction, la date de fin d'exercice de la fonction et ;*
- *La nature des relations entre la personne politiquement exposée bénéficiaire effective et le détenteur de la fonction, si la personne politiquement exposée bénéficiaire effective n'est pas celle qui exerce la fonction publique.*

A noter que cette obligation de divulgation des données pose deux problématiques majeurs. D'une part, celle relative à la protection des données des bénéficiaires effectifs et d'autre part, la difficulté pour l'administration de « *collecter des informations sur les propriétaires réels lorsque les entreprises opérant dans les pays extractifs sont enregistrées à l'étranger et lorsqu'elles sont détenues par une chaîne d'entreprises* ³⁰».

En ce qui concerne la protection des données, *la loi n°2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel en République du Mali* pose le principe de la préservation et la garantie des données à caractères personnels fournies dans le cadre d'une procédure légale ou administrative, tout en prévoyant l'obligation de sécurité sur la personne

³⁰ S. LEMAITRE, op. cit., p.148

responsable du traitement et de l'analyse desdites données. Conformément à l'article 8 de ladite loi « *le responsable du traitement prend toutes les précautions utiles pour préserver la sécurité des données (...)* ». Dans le même sens, le législateur exige également que le responsable du traitement doit empêcher que les données soient « *déformées, endommagées ou que des tiers non autorisés y accèdent* ». Au regard de l'obligation de non-divulgateion des données à caractères personnels à des tiers non autorisés, le décret portant registre public des bénéficiaires effectifs des entreprises extractives énonce deux (2) catégories de personnes pouvant avoir accès aux informations fournies par les entités déclarantes. Le régulateur établit un **droit d'accès d'office** à la première catégorie de personne, lorsque celle-ci effectue une demande au greffe compétent. Ainsi, en vertu de l'article 15 dudit décret « *les informations portant sur les déclarations relatives aux bénéficiaires effectifs sont transmises sans délai ni contrepartie financière, à leur demande, aux autorités suivantes :*

- *Les magistrats et les officiers de police judiciaire ;*
- *Le directeur de l'administration chargée de la comptabilité publique et du trésor ;*
- *Le directeur de l'administration chargée du budget ;*
- *Le directeur de l'administration chargée des mines ;*
- *Le directeur de l'administration chargée de la recherche des hydrocarbures ;*
- *Le directeur de l'administration chargée des douanes ;*
- *Le directeur de l'administration chargée des impôts ;*
- *Le directeur de l'administration chargée des domaines de l'Etat ;*
- *Le président du Comité de Pilotage de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives au Mali ;*
- *Les présidents des organes chargés de la lutte contre la fraude et l'enrichissement illicite ;*
- *Le président de l'organe chargé du traitement des informations financières ».*

A contrario, un principe de limitation est établi pour toute personne physique ou morale non mentionnée dans la liste précitée. En conséquence, afin d'y accéder, toute personne intéressée devra adresser une demande au juge commis à la surveillance du registre public des bénéficiaires effectifs, en justifiant d'un intérêt légitime³¹. Le juge bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire à l'évaluation de l'intérêt légitime énoncé par le demandeur, afin d'accorder ou non le droit d'accès aux informations. Toute la difficulté se situe à la justification de l'intérêt légitime. Celui-ci n'étant pas défini dans le décret instituant le registre public des bénéficiaires effectifs des entreprises extractives, une organisation exerçant des activités dans le secteur extractif, un chercheur ou universitaire pourrait se prévaloir de l'objet de son activité pour demander l'accès aux données recueillies. Ainsi, il appartiendra au juge de procéder à une évaluation casuistique. Lorsque le juge refuse l'accès aux données, le régulateur garantit au demandeur un droit de recours contre cette décision dans un délai d'un mois à compter de la

³¹ Article 14 al.1 du décret RPBEM.

date de notification de la décision de refus. Conformément à l'article 9 du décret, « *l'opposition doit être motivée (...) se fait par déclaration au greffe contre récépissé, après paiement des frais par l'intéressé. Le greffier invite alors sans délai, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'opposant à comparaître à huitaine devant le tribunal. Le tribunal statue sur l'opposition à charge d'appel dans le mois de la notification du jugement faite à la diligence du greffier. Une fois la décision de la cour d'appel rendue, le greffe de la juridiction d'appel transmet une copie de la décision rendue en appel au chargé de la tenue du registre* ».

II. Des prérogatives de contrôle et de vérification de l'autorité judiciaire, à l'exercice du droit d'opposition de l'entité déclarante

Les informations fournies dans le cadre de la déclaration font l'objet de *contrôle et de vérification par l'autorité judiciaire compétente (A)* afin de s'assurer de leur conformité légale. L'exercice de ce droit de contrôle et de vérification des informations fournies crée également *un droit d'opposition au profit de l'entité déclaration face aux décisions prises par l'autorité judiciaire (B)*.

A. Les prérogatives de contrôle et de vérification de l'autorité judiciaire

L'obligation de déclaration se traduit par la production des informations précitées sur un formulaire³² délivré par le greffier, après avoir informé l'assujettie des sanctions administratives et pénales au défaut de déclaration ou au dépôt d'informations inexactes ou incomplètes³³. Après réception du formulaire de déclaration, l'assujettie pourrait renseigner les informations requises au même moment. Toutefois, elle bénéficie d'un délai de quinze (15) jours pour déposer toutes les informations requises en cas de production ultérieure.

Le dépôt de la déclaration au greffe constitue le fait générateur de la procédure de vérification et de contrôle des données requises. Conformément à l'article 11 du décret « *le greffier chargé du registre des bénéficiaires effectifs s'assure, sous sa responsabilité, que la déclaration sur les bénéficiaires effectifs qui lui est soumise est conforme aux dispositions réglementaires en vigueur* ». A ce titre, le greffier peut demander toutes informations et documents complémentaires pour s'assurer de l'exactitude des informations produites et de la déclaration. A noter, cependant, que le décret ne prévoit aucun délai explicite pour l'apport modificatif ou additionnel des informations requises. Au regard de l'article 12 dudit décret « *tout fait ou acte rendant nécessaire la rectification, la modification ou le complément d'information contenue dans la déclaration (...) entraîne le dépôt d'une déclaration*

³² Conformément à l'al. 2 de l'art. 5 du décret, le modèle de formulaire est établi par arrêté conjoint des ministres chargés des mines et de la justice. A noter qu'au moment de la rédaction du présent document, aucun arrêté ne fut pris par les autorités susmentionnées.

³³ Article 6 al.2 du décret RPBEM.

modificative, rectificative ou complémentaire dans le mois suivant la survenance de cet acte ou de ce fait, sous peine de l'application des sanctions administratives et pénales prévues par les textes en vigueur. » La présente formulation est source d'interprétation. Elle pourrait se référer à un délai d'un mois à compter de la notification par le greffier des informations additionnelles à produire.

Au dépôt de la déclaration rectificative ou complémentaire, le greffier effectue un contrôle des informations fournies. Si ces dernières ne sont toujours pas conformes à la réglementation ou si les informations lui semblent inexactes, il en informe le juge commis à la surveillance du registre public des bénéficiaires effectifs des entreprises extractives et le Procureur de la République pour appréciation. L'appréciation du juge doit intervenir dans un délai de dix (10) jours à compter de sa saisine par le greffier. Le juge, statuant par ordonnance, peut enjoindre sous astreinte et dans un délai discrétionnaire, l'entité déclarante de se conformer à la réglementation et en fournissant les informations complémentaires requises. L'exécution de l'injonction du juge est constatée par « *un procès-verbal établi par le greffier et transmis au juge chargé de la surveillance du registre public des bénéficiaires effectifs des entreprises extractives, dans les cinq (5) jours suivant l'enregistrement de la déclaration* ». A défaut d'exécution, l'article 8 al. 3 du décret prévoit la constatation par le juge sur la base du procès-verbal de carence établi par le greffier « *le non-dépôt du document relatif au bénéficiaire effectif et procède à la liquidation de l'astreinte.* » Celle-ci est recouvrée par le service compétent au profit du trésor public.

B. L'opposition de l'entité déclarante

Face à la décision du juge, le décret prévoit également un droit d'opposition au profit de l'entité déclarante. Conformément à l'article 9 du décret RPBEM, l'entité déclarante bénéficie d'un délai d'un mois, à compter de la notification de la décision ordonnant l'accomplissement de la formalité de déclaration et celle fixant l'astreinte, pour l'exercice de son droit d'opposition. L'opposition doit être motivée et s'effectue au greffe contre récépissé après paiement des frais. De ce fait, le greffier invite « *sans délai* », par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'opposant à comparaître sous huitaine devant le tribunal. Ce dernier statue sur l'opposition à charge d'appel dans le mois de la notification du jugement faite à la diligence du greffier³⁴. Une copie de la décision de la cour d'appel est par la suite transmise au greffe chargé de la tenue du registre par le greffe de la juridiction d'appel. L'opposant reçoit notification de l'arrêt rendu par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification indique la forme et le délai du recours ainsi que les modalités suivant lesquelles il doit être exercé³⁵.

³⁴ Art. 9 al. 3 du décret RPBEM.

³⁵ Art. 10 du décret RPBEM.