

La transparence de la propriété effective pour lutter contre les flux financiers illicites

Par : Ghassan Waïl El Karmouni

| | |
|---|---|
| Introduction : un processus long et itératif | 3 |
| I- Près de 20 ans pour construire le corpus législatif et réglementaire de transparence de la propriété effective | 3 |
| II- Un accès restrictif au registre public des bénéficiaires effectifs | 4 |
| III- D'autres lacunes subsistent | 5 |
| IV- La coopération internationale encore en balbutiement | 5 |
| Conclusion : Les limites de la transparence des bénéficiaires effectifs, cas de la diaspora | 6 |

Introduction : un processus long et itératif

La construction d'un corpus légal et réglementaire pour assurer la transparence financière, notamment du point de vue du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a pris quasiment vingt ans pour se mettre en place au Maroc. Les diverses briques de ces dispositifs ont connu plusieurs transformations, essentiellement en lien avec les développements du secteur financier marocain et de sa législation, mais aussi de l'évolution des pratiques et des législations au niveau international. Le Maroc a, par ailleurs, a été placé sur la liste grise de l'UE des juridictions non coopératives à des fins fiscales en 2017 puis sous suivi renforcé par le GAFI suite à l'évaluation mutuelle effectuée par le GAFIMOAN en 2018. Des mesures dommageables pour la crédibilité économique et financière du pays au niveau internationale, qui ont poussé les autorités et le législateur à accélérer les réformes pour y remédier. Depuis plusieurs modifications ont été introduites, et le registre public des bénéficiaires effectifs. Ce dernier a été confié au ministère en charge des finances qui l'a lui-même placé au sein de l'Office Marocain de Propriété Intellectuelle et Commerciale (OMPIC) qui gère également le Registre de Commerce.

Fortement accompagné et supervisés par les organisations internationales, notamment le GAFI, l'UE et l'OCDE, la législation marocaine comporte, sur le papier, les meilleurs standards internationaux en la matière. Elle permet en effet de valider toutes les conditions permettant au pays d'être « green listed » au niveau de ces instances internationales.

Nonobstant, certaines limitations, notamment la difficulté de la mise en place d'une surveillance systématiques et coordonnées des propriétaires effectifs, sont encore à relever. Le caractère restrictif de l'accès à ce registre national pour tous les acteurs ainsi que le fait de le rendre payant est une des ces limitations importantes pour instaurer une plus grande transparence de la propriété effective. In fine, certaines caractéristiques de l'économie marocaine notamment, l'informalité importante de ses structures, la faible bancarisation, la prédominance des opérations financières en liquide, ainsi qu'une forte dépendance au transferts des fonds de la diaspora, rendent, à court termes, la mise en place d'une transparence totale des bénéficiaires effectifs complètement illusoire du moins extrêmement compliquées voire, nocive pour l'économie marocaine.

I- Près de 20 ans pour construire le corpus législatif et réglementaire de transparence de la propriété effective

Le Maroc dispose d'un corpus législatif assez complet en lien avec la transparence de la propriété effective, notamment adossé à la loi 43-05¹ relative à la lutte contre le blanchiment de Capitaux. Cette loi a été promulguée en 2007. Elle a été complétée en 2011 et 2013. La nouvelle loi n° 12-18, modifiant et complétant le Code Pénal et les modifications de la loi n° 43-05 précitée, ont été publiées en septembre 2021. La législation consolidée par toutes ces modifications a été promulguée par le Dahir 1-07-79².

Ce corpus précise les obligations des personnes qui y sont assujetties et a désigné les autorités de supervision et de contrôle. Des textes réglementaires ainsi que des guides ont été publiés par les différentes autorités de contrôle³.

¹

[https://www.acaps.ma/sites/default/files/publication_documents/la loi ndeg 43-05 relative a la lutte contre le blanchiment de capit aux telle que modifiée et complétée 0.pdf](https://www.acaps.ma/sites/default/files/publication_documents/la_loi_nde_43-05_relative_a_la_lutte_contre_le_blanchiment_de_capit_aux_telle_que_modifiee_et_completee_0.pdf)

² https://adala.justice.gov.ma/reference/adala_v2/ar/112e5047-ef67-4b93-8931-3774c95087ef.pdf

³ À titre indicatif on peut citer :

Circulaires de la banque centrale concernant les obligations de vigilances

Dans le cadre de la complétion de la loi 43-05, une législation spécifique a été adoptée concernant un registre national des bénéficiaires effectifs. Le décret n° 2-21-708 relatif au registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés constituées au Maroc et des constructions a été publié au bulletin officiel en novembre 2022⁴. La loi détermine les modalités de tenue du registre public des bénéficiaires effectifs, les données devant y figurer, les obligations des personnes déclarantes ainsi que les conditions d'accès aux informations centralisées au niveau dudit registre. Comme le précise la loi, elle a pour objectif de recueillir, centraliser, conserver les informations exactes et actualisées relatives aux bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques visées par ce registre et les mettre à la disposition des personnes habilitées à les obtenir.

Le contrôle se fait sur une base documentaire, a priori, à travers les documents suivants :

- Les statuts ;
- La publicité légale relative à la création de la personne morale et aux éventuelles modifications des statuts ;
- Les procès-verbaux des assemblées générales et des conseils d'administration ou de surveillance ;
- Les documents justifiant la répartition du capital ;
- Tout autre document pertinent prouvant l'identité du bénéficiaire effectif.

II- Un accès restrictif au registre public des bénéficiaires effectifs

Néanmoins, l'accès à ces données est restrictif. En effet, la loi précise les personnes ayant le droit d'accéder aux informations du registres des bénéficiaires effectifs. Ceux-ci sont détenus par l'Office Marocain de Propriété Intellectuelle et Commerciale (OMPIC) qui gère aussi le registre de commerce. La base de données est consultable sur une plateforme digitale unique⁵ avec accès restreint. En effet, seules les autorités de contrôle et de supervisions des institutions financières ont accès de jure aux informations sur les bénéficiaires effectifs collectées par le gouvernement.

Selon la loi (article 14) ont le droit d'accéder, en temps opportun, à toutes les informations disponibles dans le registre public des bénéficiaires effectifs :

- L'autorité judiciaire ;
- Les autorités d'investigation, d'enquête, d'instruction et de poursuite pénale ;
- L'autorité Nationale du Renseignement Financier ;
- La Commission Nationale chargée de l'application des sanctions prévues par les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, relatives au terrorisme, à la prolifération des armes et à leur financement ;
- Les autorités de supervision et de contrôle visées aux articles 13-1 et 13-2 de la loi précitée n° 43-05, telle que modifiée et complétée ;
- La direction générale des impôts ;
- L'administration des douanes et des impôts indirects ;
- et toute autre personne habilitée à cet effet par les textes législatifs qui la régissent.

<https://www.bkam.ma/content/download/756379/8536602/version/1/file/DN+3W2019.pdf>

<https://www.bkam.ma/content/download/756381/8536606/version/1/file/DN+2W2019.pdf>

<https://www.bkam.ma/content/download/756378/8536600/version/1/file/DN+6W2021.pdf>

Circulaire de l'Autorité Marocaine de du marché des capitaux (AMMC) n° 02/2022 du 1^{er} juin 2022 relative aux obligations de vigilance et de veille des organismes et personnes soumis aux contrôle de cette autorité :

<https://www.ammc.ma/sites/default/files/Circulaire%20AMMC%2002-2022%20FR.pdf>

Guide du ministère des finances en direction des comptables et experts comptables concernant la lutte contre le BC/FT :

https://www.finances.gov.ma/Publication/depp/2022/GUIDE_MEF_Off_Version_Fr.pdf

⁴ http://www.sgg.gov.ma/BO/FR/2873/2022/BO_7144_Fr.pdf

⁵ <https://rbe.ompic.ma/>

Toutefois, la loi laisse à l'initiative des institutions, le recours au registre à travers des conventions spécifiques. Ce recours est payant et soumis à contraintes. Ainsi dans l'alinéa concernant l'utilisation du Registre la loi (Art. 14) stipule : « Dans le cadre de l'accomplissement de leurs obligations, les personnes assujetties mentionnées à l'article 2 de la loi susvisée n° 43-05, peuvent [et non doivent, NDLR] accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles sur le registre public [...] L'accès à ces informations est soumis au paiement d'une redevance fixée par la convention visée à l'article 3 ci-dessus. ». Or, la loi 43-05 prévoit dans l'alinéa concerné (Art. 2) que « Lorsque les personnes assujetties ne sont pas en mesure de déterminer et de vérifier l'identité des clients OU des bénéficiaires effectifs, ou d'obtenir des informations relatives à la nature et à l'objet des relations d'affaires ou à la mise en œuvre des mesures de vigilance, il leur est interdit d'établir ou de poursuivre ces relations en ce qui concerne les clients et les relations d'affaires existants, tout en faisant une déclaration de soupçon conformément aux dispositions des articles 9, 10 et 11 ci-dessous, chaque fois que nécessaire ». L'utilisation ici du « OU » ne donne pas d'obligation directe de vérifier les bénéficiaires effectifs. Il laisse le choix à l'assujetti. Vu que ça peut être une entrave aux affaires et susceptible d'engendrer des coûts directs ou indirects, le recours à Registre des bénéficiaires effectifs reste assez facultatif que ce soit par la loi ou dans la pratique.

III- D'autres lacunes subsistent

Ainsi, dans son guide⁶, le ministère de l'Economie et des Finances ne précise nulle part le recours au registre national des bénéficiaires effectifs. Il stipule « La personne assujettie doit déployer toutes les mesures RAISONABLES et POSSIBLES pour s'enquérir des identités des bénéficiaires effectifs de ses clients ».

Il est à noter que l'agence nationale de lutte contre la corruption n'est pas nominativement incluse par la loi, mais elle peut être concernée par « les autorités d'investigation, d'enquête, d'instruction et de poursuite pénale » mentionnées dans la loi. Cette interprétation extensive peut se faire à travers les possibilités offertes par la loi 46-19, relative à l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC) qui a créé le corps des investigateurs de l'Instance. Doté de larges prérogatives, ces derniers ont la possibilité, sur ordre et sous l'autorité du président de l'INPPLC, de rentrer dans les locaux des organes de droit public ou privé (en présence d'un officier de la police judiciaire). Cette prérogative est ainsi laissée à la discrétion de l'INPPLC, qui devra remplir le vide laissé par la loi à travers une interprétation extensive de ses prérogatives.

IV- La coopération internationale encore en balbutiement

En ce qui concerne la coopération internationale, l'article 4 du décret relatif au registre stipule que « Les informations contenues dans le registre public des bénéficiaires effectifs peuvent être utilisées dans le cadre de la coopération internationale, dans le respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur et des engagements internationaux du Maroc relatifs à la protection des données à caractère personnel ».

Cependant, le cadre législatif national, notamment le code pénal retreint les conditions de coopération internationale. Celles-ci sont contraintes par le principe de réciprocité et signature de conventions judiciaires internationales. Il en existe moins d'une dizaine signée et ratifiée.

En outre, dans le deuxième rapport d'évaluation, l'Autorité Nationale de Renseignement Financier affirme que : « L'ANRF échange les informations relatives au Blanchiment de Capitaux, aux crimes sous-jacents et au Financement du Terrorisme avec ses homologues étrangers, sur la base du principe de la réciprocité, en application des dispositions des mémorandums d'entente, et conformément aux

⁶ https://www.finances.gov.ma/Publication/depp/2022/GUIDE_MEF_Off_Version_Fr.pdf

dispositions de la loi susvisée n°43-05. L'ANRF réserve aux demandes de renseignements et communications spontanées reçues des CRF étrangères, un traitement similaire à celui adopté dans le traitement des déclarations de soupçons ».

Au niveau de la coopération fiscale internationale, il est à signaler que l'effectivité de l'accord multilatéral entre les autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, signé par le Royaume du Maroc avec l'OCDE⁷ a connu plusieurs retards. L'accord a été signé le 25 juin 2019 et devait entrer en application en 2021. Toutefois, selon la presse, un nouveau calendrier qui s'étale jusqu'en 2025⁸ a été convenu avec l'OCDE. Ces retards sont en lien avec la mise en place du processus de ratification et d'application de l'accord (loi 77-19)⁹ dont le projet est en discussion depuis 2020 au parlement marocain.

Les retards de son approbation au sein du parlement sont en grande partie liés à l'échange d'information systématisée avec certains pays Européens concernant les avoirs de la diaspora marocaine en Europe.

⁷ <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/CbC-MCAA-Signatories.pdf>

⁸ <https://medias24.com/2023/05/03/levee-du-secret-bancaire-la-diaspora-a-un-delai-de-deux-ans-pour-declarer-ses-avoirs-au-maroc/>

⁹ http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Projet_loi_77.19_Fr.pdf?ver=2020-02-28-152843-640