

Financé
par l'Union européenne



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Promotion de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (SNAC Tunisie)

Activité T1.1: Visite d'étude au Conseil de l'Europe (lutte contre le crime économique), Palais, Strasbourg, 11-13 juin 2014

Document technique

Revue et analyse de la contribution des experts marocains au Diagnostic du cadre institutionnel et législatif mené selon la méthodologie développée par le Groupe des Etats contre la corruption (GRECO)

MM. Ahmed AIT TALEB et Abdelkrim SETTI,
Experts du Conseil de l'Europe

6 juin 2014

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Unité de la coopération du crime économique
Direction de la société de l'information et de la
lutte contre la criminalité – DG-I
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex FRANCE
Tél. : +33 390 21 56 73 / Télécopie : +33 3 88 41 27 05
Email : guillaume.parent@coe.int
Site Internet : www.coe.int/economiccrime

Ce document a été produit avec le
concours financier de l'Union européenne.
Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que les auteurs et ne reflètent
pas l'opinion officielle de l'Union
européenne ni celle du Conseil de
l'Europe.

Abréviations

ADII	Administration des douanes et impôts indirects
AC	Anti-corruption
AMP	Agence des Marchés Publics / Ministère des finances
CA	Cour d'appel
CC	Conseil constitutionnel
CDC	Cour des comptes
CAS	Cour de cassation
CDG	Caisse de dépôts et consignation
CGEM	Confédération générale des entreprises du Maroc
CHC	Chambre des Conseillers
CHR	Chambre des Représentants
CJF	Code des Juridictions Financières
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CPC	Code de procédure civile
CNDH	Conseil national des droits de l'homme
CNUCC	Convention des Nations unies contre la corruption
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSPJ	Conseil supérieur du pouvoir judiciaire
DGI	Direction générale des impôts
DGSN	Direction générale de la sûreté nationale (Police)
FDT	Fédération démocratique des travailleurs
GR	Gendarmerie Royale
GRECO	Groupe des Etats contre la corruption
HCP	Haut-commissariat au Plan
ICPC	Instance centrale de prévention de la corruption
IGAT	Inspection générale de l'administration territoriale
IGF	Inspection générale des finances
INPPLC	Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption
ISM	Institut supérieur de la magistrature
LOPP	Loi organique sur les partis politiques
MAGG	Ministère des affaires générales et de la gouvernance
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MI	Ministère de l'intérieur
MJL	Ministère de la justice et des libertés
OC	Office des changes
PGR	Procureur général du Roi

PMMP	Portail marocain des Marchés publics
PSU	Parti socialiste unifié
SGFP	Statut général de la fonction publique
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SM	Statut de la magistrature
TGR	Trésorerie générale du Royaume
UE	Union européenne
UTRF	Unité de traitement des renseignements financiers

Table des matières

Résumé	1
Contexte global de la mission	2
<i>Fondement et référence</i>	<i>2</i>
<i>Profils et expériences</i>	<i>2</i>
<i>Motivation et désignation</i>	<i>3</i>
<i>Tâches et missions</i>	<i>3</i>
Apports des experts nationaux.....	4
Analyse et commentaire du Diagnostic.....	7
MODALITES DE COLLECTE D'INFORMATIONS	7
SUR LES RECOMMANDATIONS RETENUES	8
LE DROIT PENAL, L'APPLICATION DE LA LOI ET LA PROCEDURE PENALE, INCRIMINATIONS ET SANCTIONS	16
Evaluation générale.....	18

Résumé

Le présent document recense et analyse, dans l'ordre chronologique et thématique, les actions et tâches effectuées par les experts nationaux marocains MM. Ahmed AIT TALEB et Abdelkarim SETTI, en guise de contribution, à la demande de l'équipe d'experts du Conseil de l'Europe, au Diagnostic du cadre juridique et institutionnel marocain de lutte contre la corruption qui s'est déroulé entre mars 2013 et février 2014.

Destiné à être présenté lors du séminaire à l'occasion de la visite de la délégation tunisienne qui se tient à Strasbourg (France) du 12 au 13 juin 2014, ce rapport a été conçu et élaboré à la demande du Conseil de l'Europe (Direction de la lutte contre le crime économique et le blanchiment de fonds). Le Conseil de l'Europe demande aux experts de partager leur expérience pertinente se rapportant à la participation au processus de Diagnostic du cadre institutionnel et législatif au Maroc en fournissant un document technique retraçant leur contribution.

Ainsi ce document relate-t-il le processus d'évaluation précité, la contribution des deux experts nationaux aux différentes actions et travaux, ainsi qu'une analyse succincte des recommandations adoptées et du contexte de déroulement du Diagnostic mené dans le cadre du Projet intitulé "Renforcement de la bonne gouvernance par la lutte contre la corruption et le blanchiment de fonds", financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

La démarche consiste à partager une expérience vécue au sein de l'équipe d'experts du Conseil de l'Europe en charge de l'évaluation de l'état de la corruption au Maroc, selon les conditions visées aux termes de référence ad-hoc. Sans se départir des exigences de la neutralité et de l'objectivité, censées commandées toute action pareille, la mission d'experts, objet de ce document, a été marquée par la mise à profit des deux experts marocains de leurs compétences professionnelles et juridiques acquises au sein de leurs départements d'origine, ainsi que de par leur association à d'autres projets similaires aux échelons national et international.

Contexte global de la mission

L'évaluation du cadre juridique et institutionnel marocain de lutte contre la corruption est intervenue suite à la demande du Royaume du Maroc de se rapprocher du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

Fondement et référence

Les termes de référence de l'activité, adoptés par le Conseil de l'Europe et l'ICPC, prévoient l'association de deux experts nationaux aux équipes engagées dans les projets visant le Diagnostic initial du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. Cette formalité d'usage est explicitement prescrite dans les standards visés aux instruments du Conseil de l'Europe (Résolution (99) 5 instituant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)).

Prenant acte des instruments d'évaluation initiale et périodique empruntées au GRECO, le Chef du projet de Diagnostic du Maroc a évoqué cette question et demandé aux représentants de l'Instance centrale de la prévention de la corruption (ICPC) de le mettre en contact de candidats présentant le profil requis pour remplir cette mission.

Profils et expériences

Agissant pour sa part en qualité de coordinateur national du projet d'évaluation du Maroc et sur la base de son répertoire d'experts nationaux et autres personnes ressources en matière de lutte contre la corruption, l'ICPC a entamé ses consultations qui se sont soldées par la désignation des MM. Ahmed AIT TALEB, Commissaire divisionnaire en fonction à la Direction Générale de la Sûreté Nationale et Abdelkarim SETTI, Conseiller du Ministre de L'économie et des finances. Cette désignation qui intervient sur la proposition de l'ICPC a été précédée par le contact des intéressés qui ont manifesté leur intérêt et démontré leur disposition à contribuer à la réalisation du rapport d'évaluation du cadre juridique et institutionnel marocain de lutte contre la corruption en mettant à profit leurs compétences professionnelles et leurs expériences précédentes acquises notamment dans le cadre de leur collaboration aux projets analogues dont notamment la contribution au traitement du questionnaire élaboré à la veille de la Conférence de BALI (Indonésie), la participation à cette Conférence et au rapport national de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) présenté à la Conférence des Etats parties à ladite Convention qui s'est tenue à Marrakech du 23 au 25 novembre 2010.

Motivation et désignation

Cette procédure simplifiée de désignation des deux experts nationaux, avec l'ICPC interposée, est basée sur le volontarisme et l'engagement personnels des intéressés, appuyé par la décision officielle de leurs départements et administrations d'origine qui les ont, dûment, autorisé à contribuer au processus d'évaluation annoncée.

Ainsi désignés par leurs départements respectifs, les deux experts nationaux ont tenu des séances de travail avec les Chefs du Projet et de l'équipe de consultants pour prendre connaissance de la mission qui leur est assignée et des conditions et modalités de son accomplissement.

Tâches et missions

La mission, telle qu'elle a été convenue entre les parties concernées en l'occurrence le Chef du Projet d'évaluation M. Guillaume PARENT du Conseil de l'Europe et les deux experts nationaux, se déclinait en plusieurs actions, à savoir :

- ✓ la soumission d'un rapport préliminaire qui fait état de la perception de la corruption au Maroc et de la description de la situation législative et réglementaire marocaine anti-corruption ;
- ✓ la collecte et la communication des documents comportant les dispositions législatives et réglementaires objet du Diagnostic en cours ;
- ✓ la participation au traitement des éléments de réponse rapportés par les différentes parties prenantes au projet (points focaux), dans les questionnaires et autres documents et pièces justificatives qui leur sont annexés ;
- ✓ l'accompagnement d'experts du Conseil de l'Europe lors des réunions d'entretiens avec les points focaux et lors des visites-sur-site des départements et administrations impliquées dans le processus d'évaluation ;
- ✓ la participation à la réunion des experts, tenue à Paris en présence des cadres de l'ICPC, et qui a été consacrée à la préparation de projets de recommandations ;
- ✓ la participation à la séance plénière de présentation du Diagnostic et des recommandations et prise de parole au cours de cette séance ; et
- ✓ la contribution à la finition du rapport d'évaluation avant sa publication et sa communication aux autorités marocaines.

Apports des experts nationaux

Conformément aux termes de référence, validés lors de la réunion tenue au siège de l'ICPC en présence des points focaux nationaux le 10 juillet 2013, la mission des experts marocains comportant plusieurs activités au sein du groupe d'évaluation du Conseil de l'Europe, s'est déroulée en plusieurs niveaux comme suit :

1^{er} niveau : Soumission du rapport initial

Il s'agit d'un rapport introductif faisant état de la perception de la corruption au Maroc et comportant les dispositions de base instituées pour combattre la corruption.

Ce rapport qui se confond à un premier niveau d'évaluation a été commandé par le chef du projet d'évaluation M. Guillaume PARENT. L'intégration de ce rapport initial dans le processus répond aux modalités préconisées par le système d'évaluation adopté par le Conseil de l'Europe. Son objectif est de mettre à la disposition du groupe d'évaluateurs un parterre de mesures et normes permettant de stimuler la réflexion des évaluateurs et les aider à dégager les premières observations par rapport aux standards internationaux.

Ainsi, le document en question, établi selon un canevas soumis par le Secrétariat du projet d'évaluation (Conseil de l'Europe), a été communiqué au chef dudit Projet le 20 septembre 2013, soit 10 jours avant la date prévue pour entamer les séances d'entretiens-débats et visites-sur-sites des départements et administrations concernés.

Prenant acte de leur mandat, les experts nationaux ont intégré dans l'élaboration de leur rapport les instruments normatifs et les moyens d'auto évaluation et d'évaluation par les paires adoptés par le GRECO, à savoir:

- ✓ la Résolution 24 (97) portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;
- ✓ la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ;
- ✓ la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ;
- ✓ les Recommandations n° R (2000) 10 du Comité des ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics (y compris un code modèle) ;
- ✓ le Protocole additionnel à la convention pénale sur la corruption (STE n° 191) ;
- ✓ la Recommandation 4 (Rec (2003)) du Comité des ministres aux Etats-membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

A ces normes, qui doivent être intégrées dans sa rédaction, le rapport initial devait répondre à une panoplie de questionnements dont les rubriques ont été listées dans le canevas, sus-indiqué, soumis par le Secrétariat du projet.

2^{ème} niveau : Participation aux entretiens et visites-sur-sites

La contribution des experts nationaux à cette phase consiste en l'accompagnement du groupe d'experts du Conseil de l'Europe et la facilitation de leurs échanges avec les parties prenantes marocaines (Départements, administrations, Instances de la bonne gouvernance, organisations non gouvernementales, élus et associations de la société civile,...).

En fait, de par leur connaissance du droit national et leur confrontation aux réalités locales, les experts nationaux sont bien placés pour jouer le rôle de modérateurs et de facilitateurs des échanges entre les experts internationaux et les responsables et points focaux nationaux.

A ce rôle premier, s'ajoute la capacité des experts nationaux de mobiliser les moyens disponibles pour préparer le jeu de documentation que requiert la mission d'évaluation dans son ensemble.

Ceci était le cas des entretiens et visites-sur-sites des administrations et départements marocains qui se sont déroulés au cours de la semaine du 30 septembre au 4 octobre 2013 en présence des deux experts nationaux qui ont fourni le socle de textes législatifs et réglementaires sollicités par le Chef de la mission d'évaluation.

3^{ème} niveau : contribution à la formulation des recommandations

Après le travail de collecte des données et de mise à disposition des informations initiales relatées dans le rapport introductif, l'expert national se positionne parfaitement pour contribuer au travail de synthèse et de conclusion qui s'en suit. Cela passe par deux types de contributions :

- L'association, dans un premier temps (avant les séances d'entretiens-débats et visites-sur-sites), au traitement des questionnaires remplis par les points focaux nationaux ;
- La participation dans un deuxième temps (à l'issue des enquêtes-entretiens) à la formulation des projets recommandations (Séminaire de Paris, 20 novembre 2013).

Ces participations aux entretiens-débats, à la préparation et à la rédaction du rapport final (formulation des recommandations) permettent, en effet, à l'expert national d'intégrer le fondement des résultats de l'évaluation et de se joindre aux autres membres de l'équipe lors des présentations en séances plénière.

4^{ème} niveau : participation à la présentation des recommandations et prise de parole à la séance plénière

Le calendrier du processus d'évaluation prévoit une action destinée à la restitution des résultats du Diagnostic. Cette activité qui s'est déroulée les 18 et 19 février 2014 sous forme d'un séminaire a été consacrée à la présentation des recommandations finales et à leur validation par les parties prenantes marocaines en présence des responsables du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne établis à Rabat.

L'opération consistait en la passation en revue du texte intégral des recommandations retenues par le groupe d'experts et à susciter un débat interactif visant à approuver les textes proposés ou à faire connaître les modifications à leur apporter.

En effet, ce séminaire auquel ont participé les deux experts nationaux était une opportunité pour les points focaux de faire des commentaires et de présenter des propositions visant la modification substantielle d'un nombre de recommandations jugées peu conforme ou non fondées (Voir Analyse et commentaire du Diagnostic).

Analyse et commentaire du Diagnostic

La présentation de l'apport des experts nationaux dans la réalisation du Diagnostic, serait inachevée si elle n'intègre pas une analyse des résultats de l'évaluation effectuée, et ne rend pas compte du système de collecte d'information et des conditions effectives du déroulement de l'évaluation.

Sur le système de collecte d'informations

Modalités de collecte d'informations

Outre le questionnaire, dûment établi et validé lors du séminaire du 10 juillet 2013, le processus de collecte d'informations s'est appuyé sur des rencontres directes avec les parties prenantes. Celles-là se sont déroulées soit sous forme de séances d'entretiens-débats au siège de l'ICPC, soit sous forme de visites-sur-site.

- Les séances d'entretiens-débats

Ces entretiens ont eu lieu avec un large éventail de cadres administratifs, de magistrats et de responsables d'instances nationales, auxquels s'ajoutent des membres d'ONG, des militants de partis politiques et de fédérations syndicales.

Ont, successivement, participé à ces entretiens, qui se sont déroulés au siège de l'ICPC du 30 septembre au 4 octobre 2013, des représentants :

- des services de sécurité, en l'occurrence la **Direction Générale de la Sûreté Nationale**, la **Gendarmerie Royale**, l'**Administration Générale des Douanes et Impôts indirects** ;
- du Ministère des finances (l'**Inspection Générale des Finances (IGF)**, la **Trésorerie Générale du Royaume (TGR)**, l'**Agence judiciaire du Royaume (AJR)**, l'**Office des changes**, l'**Administration Générale des Douanes et Impôts indirects** et la **Direction de la promotion de l'investissement et de l'entreprise (DPIE)**);
- de **Banque Al-Maghreb** et de l'**Unité de Traitement des Renseignements financiers (UTRF)** relevant du Chef du Gouvernement ;
- de la **Confédération Générale des Entreprises Marocaines (CGEM)**, du **Centre d'investissement régional** de Rabat-Salé-Zemmour-Zaïr et de la **Faculté des de droit Rabat-Agdal** ;

- de **Transparency-Maroc** et du **Réseau marocain de protection des biens publics** ;

A titre privé, certains intervenants ont pu exprimer les positions du **Parti socialiste unifié (PSU)** et de la **Fédération démocratique des fonctionnaires du Ministère des finances** affiliée à la FDT.

- Les visites-sur-site:

Ces visites ont été effectuées aux instances et administrations suivantes :

- le **Ministère de la justice et des libertés** ;
- **l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT)** du Ministère de l'intérieur ;
- le **Ministère de la fonction publique** ;
- le **Ministère-délégué auprès du Chef du gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance** ;
- la **Cour des comptes** ; et
- le **Médiateur**.

- Conditions de déroulement

En l'absence du collectif de parlementaires et de partis politiques formant la coalition en poste, il a été constaté que les organisations partisanes et syndicales d'opposition ont noyauté les rencontres réservées à la société civile et aux partis politiques. Cela n'a pas manqué d'influencer l'évaluation de quelques situations, voire d'orienter les interprétations faites des cas soulevés et des dispositions qui leur sont applicables.

Sur les recommandations retenues

Le rapport final livré par l'équipe d'évaluation rappelle les péripéties du processus d'évaluation et ses différentes phases et expose *in extenso* les recommandations retenues à l'issue du Diagnostic.

Les remarques et observations qui se dégagent des recommandations adoptées ont été validées par les parties prenantes lors du séminaire du 19 février 2014 dédié à la présentation du rapport final.

Quelques recommandations adoptées (voir rapport final) méritent des clarifications qui peuvent être déclinées comme suit :

- Vue d'ensemble de la situation actuelle de la corruption

Le Diagnostic du cadre institutionnel et législatif du Conseil de l'Europe préconise d'entreprendre une évaluation périodique des risques de corruption et de veiller à l'adoption dans les meilleurs délais, la mise en œuvre et suivi adéquat et efficace du cadre stratégique de lutte contre la corruption au Maroc.

Cette recommandation concernant les documents stratégiques s'inscrit, en effet, en coupe directe avec la situation déjà relatée dans le rapport annuelle de l'ICPC publié en 2010. Ce rapport, qui fait état de l'adoption d'un plan d'action gouvernemental de lutte contre la corruption, déplore l'absence de stratégie nationale (Publié sur le site internet de l'ICPC : www.icpc.ma.gov).

Dans le même ordre d'idées et comme anticipant sur le plan législatif adopté par l'actuel gouvernement, il a été recommandé d'adopter la loi relative à l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption prévue par les dispositions de l'article 36 de la Constitution de 2011.

- Garanties fondamentales et prévention de la corruption

- Prévention de la corruption des juges

Les passages du rapport réservés au pouvoir judiciaire et au CSPJ renvoient explicitement aux recommandations préconisées par la Charte de la réforme du système judiciaire adoptée à l'issue des travaux de l'Instance ad-hoc. Faut-il le rappeler, l'organisation du dialogue nationale relative à la réforme du système judiciaire, intervient dans le cadre de l'approche participative consacrée par la nouvelle Constitution de 2011 (Art 12).

Les six objectifs de la Charte de la Réforme du Système Judiciaire, visés dans le rapport, renvoient à la transposition dans les futures lois organiques relatives, respectivement, au statut des magistrats et au CSPJ, des dispositions pertinentes de la nouvelle Constitution (Art 107, 109 et 110 (alinéa premier)).

En outre, les recommandations émanant du dialogue national sur la réforme du système judiciaire sont aléatoires et ont une portée plutôt politique que juridique. Les questions fondamentales relatives à la séparation du ministère public de l'autorité administrative (Ministère de la justice), ainsi que les attributions du CSPJ en matière de recrutement des attachés judiciaires et d'élaboration de normes à caractère déontologique sont controversées par les participants aux assises du Dialogue national sur la réforme du système judiciaire.

- La création de Chambres spécialisées dans la lutte contre les infractions de corruption et celles connexes

En fait, il s'agit là de deux recommandations : **la création près des Cours d'appel de Chambres spécialisées** dans la lutte contre les infractions de corruption et **l'habilitation desdites Chambres à poursuivre et à connaître des infractions de corruption et celles connexes commises par les parlementaires, les magistrats et les hauts fonctionnaires.**

La première recommandation répond à la norme 7 des 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption (Résolution (97) 24). Mais il n'en demeure pas moins que ses incidences financières pourraient entraver sa mise en œuvre, au moins à moyen terme. A ce niveau, faut-il le rappeler, la réforme du Code de procédure pénale intervenue par la loi n° 37.11 visant la création de Chambres spécialisées pour la lutte contre les crimes économiques et financiers près des Cours d'appel peine à se concrétiser. Le Décret pris pour l'application des dispositions précitées a limité le nombre des Chambres précitées à 4 instances créées au niveau des Cours d'appel de RABAT, Casablanca, Marrakech et Fès.

Sous un autre angle, l'extension de la compétence des Chambres spécialisées préconisées, appliquant une procédure spéciale aux infractions de corruption imputées aux magistrats et aux hauts fonctionnaires de l'Etat (Chapitre II du Titre premier du Livre II du CPP relatif aux règles exceptionnelles de compétence), pourrait réveiller dans les esprits l'expérience contestée de la Cour spéciale de justice abolie en 2004 (loi n°79.03 promulguée par le Dahir n°1.04.129 du 15 septembre 2004).

- Mise en place des objectifs de la Charte de réforme du système judiciaire

La Charte ne fait pas partie du corpus législatif et institutionnel. Elle est le résultat du processus national de consultation des acteurs qui s'inscrit dans l'approche participative préconisée par la Constitution 2011. Quoique faisant l'objet de consensus des participants, les objectifs de la Charte n'engagent pas le législateur qui peut s'en servir uniquement à titre indicatif. Il est donc peu loisible de retenir la Charte de réforme du système judiciaire comme un texte de référence pour formuler les recommandations suggérées en vue de renforcer l'indépendance de la justice et améliorer l'efficacité et l'efficience du CSPJ. Ceci d'autant plus que la conformité des objectifs visés avec les dispositions pertinentes de la Constitution n'est pas assurément établie.

- L'extension des attributions du CSPJ au recrutement, affectation et mutation des magistrats

Il est à signaler que les dispositions pertinentes de l'article 113 de la Constitution restent entrouvertes pour étendre les compétences du CSPJ au recrutement, à l'affectation et à la mutation des magistrats. Car, quoique ces attributions ne figurent pas explicitement dans le libellé du texte précité, la formule

utilisée (notamment) laisse entendre la compétence du législateur (la future loi organique relative au CSPJ) à étendre les attributions du CSPJ à ces matières. Cette observation est, aussi, valable pour la publication des comptes rendus du CSPJ, de ses réunions ainsi que toutes ses décisions.

- L'adoption par le CSPJ d'un code de déontologie pour les magistrats

L'attribution au CSPJ de nouvelles compétences en matière d'établissement de normes de déontologie pour les magistrats se heurtent à des difficultés liées au principe de séparation de pouvoir. En l'absence d'un texte explicite de la Constitution, et à supposer que les normes visées relèvent du domaine réglementaire, il s'en faut d'un texte explicite de la loi (la future loi organique relative au CSPJ) pour attribuer le pouvoir réglementaire spécial nécessaire au CSPJ, sinon la procédure législative paraît la seule voie possible pour adopter le Code déontologique recommandé.

A ce propos, la mise en conformité des dispositions afférentes à l'organisation et aux attributions du CSPJ avec les normes et pratiques internationales passe par l'harmonisation des textes de la loi et non pas par la modification de la Constitution.

- Prévention des conflits d'intérêts

Effectivement, la notion de conflit d'intérêts n'est pas suffisamment claire en droit marocain. Elle se limite à l'institution de cas d'incompatibilité et/ou de non cumul de fonctions, mandats ou activités professionnelles. Ainsi, faute de texte explicite, la violation des obligations qui pèsent sur les magistrats en la matière en vertu du Dahir du 15 novembre 1975 portant statut de la magistrature au Maroc ne donne pas lieu à l'ouverture de la procédure de mise à partie du magistrat contrevenant. Encore plus, les magistrats du parquet ne sont pas soumis à la récusation.

Le conflit d'intérêts des magistrats obéit aux mêmes conditions applicables aux autres personnels de l'Etat, si ce n'est l'attribution de la gestion des situations de conflit au CSPJ. Dans l'attente de l'adoption des textes de lois organiques relatifs au CSPJ et au Statut des magistrats prévus, respectivement aux articles 113 et 119 de la Constitution, il est tout à fait adapté de recommander que " la notion de conflit d'intérêts en tant que tel et ses typologies soient définies, que des règles claires sur la gestion des conflits d'intérêts, sur des mécanismes de prévention et résolution de tels conflits, y compris des sanctions pour les cas de non-respect, soient adoptées aux fins de la prévention de la corruption (Voir Recommandation).

De même des règles claires visant la prévention de conflits d'intérêts pour les situations dans lesquelles des magistrats rejoignent le secteur privé (pantouflage),

gagneraient à être introduites dans la future loi organique relative au statut des magistrats au Maroc.

- Interdiction des cadeaux

En droit marocain, les cadeaux sont soumis au droit commun. En tant que tel, ils ne tombent pas sous le coup des inculpations pour la corruption et autres infractions assimilées. Le seul dispositif s'y rapportant, à caractère fiscal par ailleurs, se limite à l'interdiction de déduction de cadeaux ou présents dédiés aux personnes physiques au-delà d'un montant de 100 dirhams par an et à conditions que les objets ou présents offerts portent les marques ou dénomination de la société (Art 167 du code général des impôts). Toutefois, les cadeaux, autres que protocolaires, influencent l'objectivité et l'impartialité des agents et, par la même, aggravent le risque de la corruption.

Il est, donc, tout à fait judicieux de recommander l'interdiction des cadeaux (autres que protocolaires) et de formuler des règles claires concernant la conduite des magistrats lorsque les cadeaux leur sont proposés sans lien avec la fonction.

- Révision du système de déclaration du patrimoine des magistrats

Les magistrats étaient parmi les premières catégories professionnelles à être soumises au régime de contrôle et de déclaration de patrimoine (gonflement de patrimoine). Mais, faute d'actualisation du système mis en place, le contrôle du patrimoine des magistrats institué sous le Dahir de 1975 est tombé en désuétude. La loi n° 57.06 instituant une déclaration de patrimoine de quelques agents de l'Etat, par manque de clarté a induit des interprétations pratiques confuses qui n'ont pas du reste contribué à l'amélioration de la situation ancienne.

Les recommandations visant à revoir et à préciser les dispositions légales sur la déclaration de patrimoine des magistrats et de clairement définir l'autorité responsable du suivi, trouvent tous leurs fondements dans les dispositions de la Constitution (Art 36).

- Consolidation de l'autorité du CSPJ dans les procédures disciplinaires

Dans ce registre, il est recommandé, entre autres, de rattacher l'inspection générale des services judiciaires au CSPJ et s'assurant que l'inspecteur général et les autres inspecteurs soient nommés par le CSPJ.

Or, le renforcement de l'autorité disciplinaire du CSPJ ne passe pas juridiquement par le rattachement de l'Inspection générale des services judiciaire à cette institution ayant compétence résiduelle dans la discipline des magistrats. L'Inspection générale relevant du Ministère de la justice n'est pas l'organe approprié

à s'acquitter de la mission, désormais, dédiée aux "Magistrats -inspecteurs" visés dans la Constitution (Art 116). Dans le nouvel ordre induit par la Constitution de 2011 instituant la mission de magistrat inspecteurs, il est plutôt recommandé de s'assurer de la nomination de ceux-là par le CSPJ que de rattacher l'actuelle structure d'Inspection (l'Inspection générale du Ministère de la justice) au CSPJ. L'Inspection générale visée garde toujours son emplacement idoine au sein du Ministère d'origine dont elle fait partie intégrante en tant qu'organe de contrôle interne.

- Prévention de la corruption des procureurs

Les recommandations visant cet objectif renvoient au renforcement de l'indépendance du ministère public à l'égard de l'autorité administrative (Ministre de la justice). L'indépendance recommandée se veut applicable tant à la gestion de carrière (sélection, nomination, promotion, mutation et discipline) qu'aux interventions lors des procédures judiciaires (enclenchement de poursuites ou classement de dossiers).

Toutefois, il est à signaler qu'aucune indication n'est donnée sur l'autorité ou l'instance judiciaire ou autre à laquelle devait-on rattacher le ministère public dont l'organisation par essence est basée sur le principe hiérarchique dans l'application des instructions écrites (2^{ème} alinéa de l'article 110 de la Constitution).

- Prévention de la corruption des forces de l'ordre

Les recommandations initiales incluses dans cette rubrique ont été controversées lors de leur présentation au cours du séminaire du 18-19 février précédent. Les évaluateurs ont été amenés à revoir le texte de certaines recommandations en focalisant leur recommandation sur la nécessité:

- de formalisation, d'adoption et de diffusion de codes d'éthique à l'ensemble des forces de l'ordre avec une pédagogie appropriée alignée sur les standards internationaux en la matière.
- de l'encadrement juridique et déontologique, à l'instar des magistrats, de la pratique des cadeaux et de tout autre avantage perçu ou alloué aux fonctionnaires de police, tous niveaux confondus, lors de l'exercice de leurs fonctions ;
- de l'interprétation pratique des dispositions de l'article 42 du CPP comme prescrivant l'obligation pour le fonctionnaire de dénoncer au ministère public compétent les crimes et délits dont il a connaissance au cours de l'exercice de ses fonctions sans avoir l'aval ou en tenir informée sa hiérarchie.

Les deux premières recommandations viennent, à bon escient, combler le déficit identifié en matière d'encadrement d'éventuels avantages indus, y compris les

cadeaux (autres que protocolaires). Quant à celle se rapportant à l'interprétation de l'article 42, elle appelle quelques clarifications. En fait, le texte de l'article précité est ambigu et donc susceptible de plusieurs lectures, dont celle proposée par le groupe d'évaluateurs qui pratiquement s'avère difficile d'application.

Si cette interprétation littérale ne soulève aucun problème, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire qualifié, par profession, d'établir les P.V et les actes de procédure visés et d'en tenir informé le parquet, il apparaît pratiquement difficile de demander au fonctionnaire lambda de se porter dénonciateur d'une infraction et d'appuyer l'information portée à la connaissance du parquet par des renseignements et surtout **des Procès-verbaux et des actes afférents aux faits dénoncés.**

Ainsi, une interprétation littérale du texte évoqué, sans s'opposer aux dispositions pertinentes relatives au secret professionnel, pourrait fournir aux fonctionnaires malintentionnés un alibi pour soustraire les P.V et actes recherchés de leurs lieux de conservation, les détruire ou les détourner au détriment des exigences de préservation des informations classifiées ou protégées par le secret professionnel.

- Administration Publique et corruption

Ayant un caractère transversal, le pack de mesures et normes préconisées couvre tous les aspects se rapportant à la prévention de la corruption dans l'administration publique. Parmi les recommandations avancées, celle se rapportant à la révision des termes de l'article 18 du Statut général de la fonction publique et d'en extraire la notion de secret professionnel susceptible de poursuites pénales pour la plupart des fonctionnaires, appelle quelques observations.

Cette recommandation vise l'empêchement de l'utilisation du secret professionnel pour entretenir l'opacité des procédures de décision et de leur application. Or, cet objectif peut être atteint non pas par l'atténuation du secret professionnel, mais par l'adoption et la mise en œuvre effective de la loi relative au droit d'accès à l'information qui, par ailleurs, déterminera les informations accessibles et, par là-même, les contours du secret professionnel critiqué.

- Financement des partis politiques et des campagnes électorales

Le système de contrôle de financement des partis politiques a été renforcé par la loi organique du 3 novembre 2011.

Cette loi organique a instauré des règles préventives tout en interdisant le recours à certaines pratiques.

A la source, la Constitution a chargé la Cour des Comptes (article 147) de l'audit des comptes des partis politiques pour s'assurer de la sincérité de leurs dépenses sur

la base d'un état accompagné de pièces justificatives ainsi que de l'ensemble des documents.

Des mises en demeure assorties de délais sont également prévues.

Toute utilisation du financement public à des fins autres que celles pour lesquelles il a été accordé, est considérée comme un détournement de deniers publics.

En termes de transparence et d'information, toute personne peut consulter les pièces et documents comptables au siège de la Cour et en obtenir copie.

La mise en œuvre de ces dispositions par la Cour des Comptes est actuellement confirmée.

- Prévention de la corruption dans les marchés publics

La réforme du cadre réglementaire des marchés publics tout en élargissant le champ d'application aux Collectivités Territoriales à titre transitoire , en attendant l'entrée en vigueur de la loi organique fixant le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales prévue par l'article 146 de la Constitution , a assujetti les établissements publics en se basant sur la législation en vigueur sur le contrôle financier de l'Etat .

Il va sans dire que cette intégration a été opérée avec une grande précaution juridique, prenant en considération que ces organismes sont du domaine de la loi et constituent un démembrement de l'Etat. Ils disposent de ce fait de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de leurs propres organes de gestion dont la responsabilité est décrite dans des législations spécifiques.

La prise en compte des spécificités ne saurait transgresser aux principes annoncés tels que -à titre d'exemples- la liberté d'accès, l'égalité de traitement, garanties des droits, la bonne gouvernance, qui aident à assurer la bonne utilisation des deniers publics.

Concernant le volet vulgarisation et diffusion des nouvelles dispositions du cadre législatif et réglementaire gouvernant la commande publique, des séminaires et formations spécifiques permanentes ont été inaugurées .Cette formation et sensibilisation embrasse tous les acteurs intervenant dans ce domaine.

Le droit pénal, l'application de la loi et la procédure pénale, incriminations et sanctions

Le Diagnostic du dispositif pénal paraît plus clair. Les recommandations exprimées visent plus particulièrement :

- la révision de la définition du "fonctionnaire public" consacrée par l'article 224 CP et son alignement sur les standards internationaux ;
- la précision que les actes de corruption constituent des infractions quelle que soit la nature, matérielle ou non-matérielle, de l'avantage, et que tout avantage des actes de corruption est indu ;
- la levée de toute équivoque sur l'inclusion de la complicité de l'intermédiaire ainsi que celle du tiers bénéficiaire dans les infractions de corruption dans le secteur public ;
- l'application de la législation relative aux actes de corruption à l'ensemble des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi qu'aux juges et agents de cours internationales ;
- l'incrimination de la corruption active et passive dans le secteur privé notamment la complicité des tiers bénéficiaires et des dirigeants des entités privées, tout en privant l'employeur de son pouvoir d'exonérer abusivement l'agent privé de sa responsabilité ;

- Enquête et procédure pénale

Le CPP amendé par la loi n°35.11 prévoit la mise en place de Brigades nationales ou régionale de police judiciaire par arrêté conjoint du Ministre de la justice et de l'autorité gouvernementale dont relève administrativement ladite entité. Dans le même contexte, le ministère public est habilité, si les nécessités de l'enquête ou la nature de l'infraction l'exige, de confier l'enquête à une Brigade conjointe constituée d'Officiers de police relevant d'administrations différentes, chapeauté par un officier de police judiciaire désigné par le ministère public compétent.

Ces dispositions fournissent le cadre juridique et institutionnel pour se doter d'entités spécialisées dédiées aux enquêtes de corruption et aux infractions qui y sont liées.

S'agissant du recours aux techniques d'enquête spéciales et notamment les écoutes téléphoniques, le juge d'instruction peut, lorsque les nécessités de l'enquête l'exigent, prescrire par écrit l'interception des appels téléphoniques et de toute communication effectués par les moyens de communication à distance, les enregistrer et d'en prendre copie ou de les saisir (2^{ème} alinéa de l'article 108 CPP) ;

- Confiscation et autres privations des instrumentalités et des produits du crime

Contrairement aux mesures préconisées en vue de s'assurer que les institutions et professions soumises à l'obligation de déclaration de soupçons obéissent à leurs engagements, la recommandation visant la création d'un office spécialement chargé de gérer les biens saisis a été controversée. Outre ses incidences financières, la mise en œuvre de cette recommandation pourrait constituer un double emploi avec celles de l'opérateur historique, la CDG investie, comme l'indique son nom, de conserver et de gérer toutes sortes de dépôts, valeurs et fonds dont elle est dépositaire par ordonnance judiciaire.

Evaluation générale

L'établissement du Diagnostic du cadre institutionnel et législatif marocain, objet de la mission du groupe d'experts du Conseil de l'Europe, intervient dans un contexte politique, économique et social marqué par le passage de l'ancienne Constitution amendée en 1996 à la nouvelle loi fondamentale votée le 1 juillet 2011.

Cette transition induit inéluctablement la mise en chantier d'une série de réformes touchant des situations étroitement liées au renforcement de la probité, à la protection des deniers publics et à la lutte contre la corruption. Le plan législatif annoncé par le Gouvernement actuel, investi sous la nouvelle Constitution, fait état de 45 projets de textes de loi qui devraient être mis en circuit législatif. La nouvelle Constitution, à elle seule, prévoit une vingtaine de textes de lois organiques et un nombre de textes de lois ordinaires illimité.

Dans ces conditions, force est de constater que l'analyse des observations relevées et la formulation des recommandations qui s'en suivent étaient partagées entre l'anticipation sur les dispositions et mesures prescrites dans la nouvelle loi fondamentale et la recommandation de prescriptions déjà annoncées dans les projets de lois et les mesures visant sa mise en œuvre. Cela est valable pour les recommandations concernant :

- La séparation des pouvoirs et la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- L'incrimination du conflit d'intérêt et de l'enrichissement illicite ;
- L'adoption du principe de la suprématie des conventions internationales sur le droit national ;
- La généralisation de la motivation des décisions administratives ;
- La déclaration du patrimoine et la mise en place de systèmes de contrôle et responsabilisation des personnes en charge de gestion des deniers publics ;
- L'adoption du texte de loi relative à la création de l'Instance Nationale de Probité, de protection de deniers publics et de lutte contre la corruption ;

Mandat de l'équipe d'évaluation

Le Diagnostic effectué par l'équipe d'évaluation du Conseil de l'Europe a pour objet le cadre juridique et institutionnel marocain de lutte contre la corruption. C'est sous ce titre que sont libellés tous les documents se rapportant à l'action d'évaluation.

Toutefois, au-delà d'analyse et décortication de l'arsenal juridique et réglementaire, ainsi que des instruments institutionnels mis en œuvre pour la lutte contre la corruption, les informations recueillies s'étendent aussi aux données statistiques, aux attitudes et actions des acteurs politiques et sociaux (les partis

politiques, les syndicats des travailleurs, les associations de la société civile, les médias,...).

En revanche, la recherche de bonnes pratiques de lutte contre la corruption telle la mise à profit des préceptes de la *shari'ah* et l'interception des actes de jurisprudence et leurs interprétations visant à combler les lacunes des dispositions en vigueur a été, presque, passée sous silence.