



## Promotion de la bonne gouvernance, lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent

(SNAC Maroc)

---

### **Diagnostic du cadre anti-corruption**

Rapport de l'équipe d'évaluation

---

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 : +33 388 41 27 05  
Email : [guillaume.parent@coe.int](mailto:guillaume.parent@coe.int)  
Site Internet : [www.coe.int/snac](http://www.coe.int/snac)

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
AMP	Agence des Marchés Publics / Ministère des Finances
ANPME	Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise
CA	Cour d'appel
CC	Conseil Constitutionnel
CDC	Cour des comptes
CAS	Cour de cassation
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CGNC	Code Général de la Normalisation Comptable
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
CRI	Centre régional d'investissement
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CSPJ	Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire
DFP	Direction de la Fonction Publique
DGI	Direction Générale des Impôts
DGSN	Direction Générale de la Sûreté Nationale (Police)
DH	Dirham marocain
DTFE	Direction du Trésor et des Finances Extérieures, MEF
ENA	Ecole Nationale d'Administration
ETIC	Etat des informations complémentaires (annexe des comptes)
GR	Gendarmerie royale
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'Economie et des Finances
MI	Ministère de l'Intérieur
MICNT	Ministère de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies
MJL	Ministère de la Justice et des Libertés
OC	Office des Changes
PGR	Procureur Général du Roi
PMMP	Portail Marocain des Marchés Publics
SNAC	Composante 2 « Promotion de la bonne gouvernance ; lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent » du Programme « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional »
SGFP	Statut Général de la Fonction Publique
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SM	Statut de la Magistrature
STE	Série des Traités Européens
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
UE	Union européenne
UTRF	Unité de Traitement des Renseignements Financiers

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PREFACE</b> .....	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION ET METHODOLOGIE</b> .....	<b>11</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>12</b>
<b>1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SITUATION ACTUELLE DE LA CORRUPTION</b> .....	<b>22</b>
LE PHENOMENE DE CORRUPTION ET SA PERCEPTION AU MAROC	22
<i>Les traits caractéristiques du phénomène de la corruption</i>	22
<i>Lien entre la corruption et le crime organisé</i>	25
<i>Compte rendu des médias sur les questions de corruption.</i>	26
LES POLITIQUES ANTI-CORRUPTION, LES INSTITUTIONS, INITIATIVES ET ASSISTANCE	27
<i>Politiques générales anti-corruption.</i>	27
<i>Institutions en charge des politiques anti-corruption.</i>	28
<i>Initiatives de la société civile pour la prévention de / lutte contre la corruption.</i>	30
<i>Les principaux acteurs internationaux impliqués dans l'assistance anti-corruption et la coopération technique.</i>	31
<b>2. GARANTIES FONDAMENTALES ET PREVENTION DE LA CORRUPTION</b> .....	<b>31</b>
<b>2.1. Séparation des pouvoirs</b> .....	<b>31</b>
<b>2.2. Le pouvoir judiciaire - juges / procureurs</b> .....	<b>33</b>
<b>a. Prévention de la corruption des juges</b> .....	<b>33</b>
VUE D'ENSEMBLE DU SYSTEME JUDICIAIRE	33
<i>Catégories de tribunaux et degrés de juridiction</i>	33
<i>Indépendance du pouvoir judiciaire</i>	41
<i>La magistrature du Royaume, l'indépendance des juges</i>	41
<i>Contrôle des activités administratives des tribunaux</i>	42
<i>Organes de décision et organes consultatifs</i>	43
<i>Transparence</i>	45
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	45
<i>Conditions de recrutement</i>	46
<i>Procédure de nomination</i>	47
<i>Evaluation et planification du perfectionnement professionnel</i>	48
<i>Le transfert d'un juge</i>	49
<i>Délégation</i>	49
<i>Cessation de fonctions et révocation</i>	50
<i>Salaire et avantages</i>	50
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	51
<i>Répartition des affaires</i>	51
<i>Principe de l'audience publique</i>	51
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE DEONTOLOGIE ET CONFLIT D'INTERETS	52
<i>Conflit d'intérêts</i>	53
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	54
<i>Cadeaux</i>	54
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	54
<i>Récusation et retrait</i>	55
<i>Les intérêts financiers</i>	56
<i>Les contrats avec les pouvoirs publics</i>	56
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	57
<i>La communication entre un juge et un tiers</i>	57
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	58
SUPERVISION	59
<i>Principes éthiques</i>	59
<i>Emploi supplémentaire ou autres activités</i>	59
<i>Déclaration de patrimoine</i>	60
MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ET IMMUNITES	61
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	65
<b>b. Prévention de la corruption des procureurs</b> .....	<b>66</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	66
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	71
<i>Evaluation et planification du perfectionnement professionnel</i>	71
<i>Salaire et avantages</i>	71
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	71

PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	71
<i>Conflits d'intérêts</i>	72
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	72
<i>Récusation et retrait</i>	72
SUPERVISION	72
MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ET IMMUNITES	72
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	72
<b>2.3. Police et Gendarmerie Royale.....</b>	<b>72</b>
APERÇU DES SERVICES ET DE L'ORGANISATION DE LA POLICE	72
<i>Niveaux d'organisation/catégories variées du personnel de la police</i>	73
<i>Autonomie des services de police</i>	74
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	75
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	77
<i>Conflits d'intérêts</i>	78
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	78
<i>Cadeaux</i>	78
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	79
<i>Restrictions postérieures à la cessation des fonctions</i>	79
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	79
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	80
SIGNALEMENT DE LA CORRUPTION	81
SUPERVISION	82
<i>Principes éthiques</i>	82
<i>Emploi supplémentaire ou autres activités</i>	82
<i>Déclaration de patrimoine</i>	82
MESURES D'APPLICATION	83
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	84
<b>2.4. Administration publique.....</b>	<b>84</b>
<i>Portée générale</i>	84
<i>Cadre légal</i>	85
<i>Définition d'autorité publique / administration</i>	87
<i>Simplification des procédures administratives</i>	87
POLITIQUE ANTI-CORRUPTION	88
TRANSPARENCE	89
CONTROLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	91
<i>Audit interne et externe</i>	91
<i>Médiateur</i>	95
STATUT, RECRUTEMENT, CARRIERE DES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET MESURES DE PREVENTION	96
<i>Critères de bases</i>	98
<i>Avancement</i>	99
CODES DE DEONTOLOGIE/ETHIQUE	100
CONFLIT D'INTERETS, INCOMPATIBILITES ET ACTIVITES ACCESSOIRES	102
<i>Cadeaux</i>	103
<i>Pantouflage</i>	104
<i>Déclaration de patrimoine</i>	104
FORMATION	109
ROTATION DU PERSONNEL EMPLOYE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	109
OBLIGATION DE SIGNALER DES CAS DE CORRUPTION	110
PROTECTION DES DONNEURS D'ALERTE	112
PROCEDURES DISCIPLINAIRES	113
<b>2.5. Parlementaires.....</b>	<b>114</b>
<b>2.6. Financement des partis politiques et des campagnes électorales .....</b>	<b>114</b>
<b>PARTIE GENERALE</b>	114
CADRE LEGAL	114
DEFINITION D'UN PARTI POLITIQUE	115
CREATION ET ENREGISTREMENT	115
PARTICIPATION AUX ELECTIONS	116
REPRESENTATION DES PARTIS AU PARLEMENT	117
APERÇU DU SYSTEME DE FINANCEMENT POLITIQUE	117
<i>Sources de financement</i>	119

<i>Financement public direct</i>	119
<i>Financement public indirect</i>	120
<b>TRANSPARENCE</b>	121
SUPERVISION	121
<i>Vérification comptable</i>	121
SUIVI	123
<i>Cour des comptes</i>	123
SANCTIONS	125
<i>Sanctions administratives</i>	125
<b>2.7. Marchés publics</b> .....	<b>128</b>
PRESENTATION GENERALE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	128
EXIGENCES DE TRANSPARENCE	129
CRITERES APPLICABLES POUR LA PRISE DE DECISION	132
<i>Mise en œuvre et système de révision</i>	133
<i>Mécanismes de contrôle</i>	134
<i>Système d'appel, recours et voies de recours</i>	134
<i>Statistiques</i>	135
MESURES D'INTEGRITE CONCERNANT LE PERSONNEL CHARGE DES MARCHES PUBLICS	136
<i>Procédures et processus de nomination</i>	136
<i>Déclaration de patrimoine et d'autres intérêts privés</i>	136
<i>Mécanismes de gestion des risques</i>	136
<i>Formation</i>	137
<i>Mesures disciplinaires et autres sanctions</i>	137
<i>Statistiques</i>	137
<b>3. DROIT PENAL, APPLICATION DE LA LOI ET PROCEDURE PENALE</b> .....	<b>138</b>
<b>3.1. Infractions et sanctions</b> .....	<b>138</b>
DESCRIPTION DE LA SITUATION	138
<i>Organisation criminelle, les infractions organisées de corruption</i>	140
<i>Statistiques</i>	140
<b>a. Corruption d'agents publics nationaux (articles 1-3 et 19 de la STE 173)</b> .....	<b>140</b>
DEFINITION DE L'INFRACTION	140
ELEMENTS/NOTIONS DE L'INFRACTION	141
« <i>Agent public national</i> »	141
« <i>Promettre, offrir ou donner</i> » ( <i>corruption active</i> )	143
« <i>Solliciter ou recevoir un avantage indu, ou en accepter l'offre ou la promesse</i> » ( <i>corruption passive</i> )	144
« <i>Tout avantage indu</i> »	144
« <i>Directement ou indirectement</i> »	145
« <i>Pour soi-même ou quelqu'un d'autre</i> »	145
« <i>Pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions</i> »	146
« <i>commis intentionnellement</i> »	147
SANCTIONS	147
STATISTIQUES ET DECISIONS JUDICIAIRES, JURISPRUDENCE	151
ORGANISATION CRIMINELLE, LES INFRACTIONS ORGANISEES DE CORRUPTION	151
<b>b. Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (Article 4 de la STE 173)</b> .....	<b>151</b>
<b>c. Corruption d'agents publics étrangers (Article 5 de la STE 173)</b> .....	<b>151</b>
<b>d. Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (Article 6 de la STE 173)</b> .....	<b>152</b>
<b>e. Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 de la STE 173)</b> .....	<b>152</b>
DEFINITION DE L'INFRACTION	152
ELEMENTS CONSTITUTIFS DE L'INFRACTION	153
« <i>Toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé</i> »	153
« <i>Promettre, offrir ou donner</i> » ( <i>corruption active</i> )	153
« <i>Sollicitation ou réception d'un avantage indu, acceptation d'une offre ou d'une promesse</i> » ( <i>corruption passive</i> )	153
« <i>Tout avantage indu</i> »	153
« <i>Directement ou indirectement</i> » ; « <i>Pour lui-même ou pour une autre partie</i> » ; « <i>Agir ou s'abstenir d'agir</i> » ;	
« <i>Commis intentionnellement</i> »	153
« <i>Dans le cadre d'une activité commerciale</i> » ; « <i>... en violation de [ses] devoirs</i> »	154
SANCTIONS	154
STATISTIQUES ET DECISIONS JUDICIAIRES	154
<b>f. Corruption de fonctionnaires internationaux (Article 9 de la STE 173)</b> .....	<b>155</b>
<b>g. Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (Article 10 de la STE 173)</b> .....	<b>155</b>

<b>h.</b>	<b>Corruption de juges et d'agents de cours internationales (Article 11 de la STE 173)</b> .....	<b>155</b>
<b>i.</b>	<b>Trafic d'influence (Article 12 de la STE 173)</b> .....	<b>155</b>
	DEFINITION DE L'INFRACTION	155
	ELEMENTS/CONCEPTS DE L'INFRACTION	156
	« Affirme ou confirme être capable d'exercer une influence abusive sur la prise de décision [d'agents publics] »	156
	« Que l'influence soit ou non exercée ; que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché »	156
	Autres éléments constitutifs de l'infraction	156
	SANCTIONS	158
	STATISTIQUES ET DECISIONS JUDICIAIRES	159
<b>j.</b>	<b>Corruption d'arbitres nationaux (articles 1-3 de la STE 191) et corruption d'arbitres étrangers (Article 4 de la STE 191)</b> .....	<b>159</b>
<b>k.</b>	<b>Corruption de jurés nationaux (Article 1, paragraphe 3 et Article 5 de la STE 191) et corruption de jurés étrangers (Article 6 de la STE 191)</b> .....	<b>159</b>
	ACTES DE PARTICIPATION	161
	COMPETENCE	162
	Principe de territorialité	162
	Principe de nationalité	162
	Exigence de la double incrimination	163
	PRESCRIPTION	163
	MOYENS DE DEFENSE	164
	STATISTIQUES	165
	Corruption des agents publics	165
	<b>RESPONSABILITE DES PERSONNES MORALES</b>	<b>165</b>
	CARACTERISTIQUES GENERALES	165
	INSCRIPTION/ENREGISTREMENT	166
	INTERDICTIONS PROFESSIONNELLES	166
	OBLIGATIONS COMPTABLES	167
	RESPONSABILITE DES PERSONNES MORALES	168
	DEDUCTIBILITE FISCALE ET ADMINISTRATION FISCALE	169
	INFRACTIONS COMPTABLES	169
	ROLE DES COMPTABLES, COMMISSAIRES AUX COMPTES ET PROFESSIONS JURIDIQUES	169
<b>3.2.</b>	<b>Enquêtes et procédures pénales</b> .....	<b>170</b>
	ORGANES ET INSTITUTIONS EN CHARGE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	170
	MOYENS D'ENQUETE SPECIAUX	172
	PROTECTION DES TEMOINS, DENONCIATEURS (DONNEURS D'ALERTE)	173
<b>3.3.</b>	<b>Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime</b> .....	<b>175</b>
	CONFISCATION	175
	TIERCE PARTIES	176
	BLANCHIMENT D'ARGENT	176
	MESURES PROVISOIRES	180
	GESTION DES BIENS SAISIS OU CONFISQUES	180
	L'ENQUETE SUR LES PRODUITS	180
<b>3.4.</b>	<b>Immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions de corruption</b> .....	<b>180</b>
<b>4.</b>	<b>COOPERATION INTERNATIONALE</b> .....	<b>183</b>
	OBLIGATIONS MULTILATERALES BASEES SUR DES TRAITES	183
	ENTRAIDE JUDICIAIRE	184
	STATISTIQUES	185
	EXTRADITION	185
	COOPERATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE	185
<b>5.</b>	<b>RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>187</b>
	SUIVI	193

## **PREFACE**

Depuis plus d'une décennie, le Maroc s'est engagé dans un processus irréversible de démocratisation, de protection des libertés et de consécration du principe de primauté de la loi. Cependant, la mise en place de tels systèmes peut être entravée par la fragilité des mécanismes d'intégrité, de prévention et de lutte contre la corruption.

C'est ainsi que l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption s'est attelé, depuis sa création à établir un diagnostic préliminaire du phénomène de la corruption au niveau national. Ce 1er rapport – paru en 2010 - a permis déjà d'identifier nombre de lacunes dans le dispositif anti-corruption réglementaire marocain et de proposer une batterie de mesures à même d'y faire face.

Le besoin s'est fait sentir de compléter et mettre à jour les résultats de cette étude en introduisant une méthodologie reconnue au niveau internationale. Avec le concours du Conseil de l'Europe, nous avons mené une évaluation du cadre anti-corruption institutionnel et juridique s'inspirant de la méthodologie du GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) et couvrant des thèmes prioritaires tels que la justice, l'administration publique, la vie politique, les marchés publics et une 1ère pour ce type d'évaluation, les services de l'ordre.

Aussi, le présent rapport arrive t-il à point nommé pour accompagner le chantier de mise en place de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption, en mettant à disposition de la commission en charge de son élaboration, des conclusions et des recommandations de qualité conformes aux standards internationaux et aux meilleures pratiques en la matière.

Au-delà du contenu de ce rapport – par ailleurs indéniable-, je voudrais saluer la dynamique qu'il a engendrée à travers la fédération des efforts de plus d'une vingtaine d'institutions nationales ayant participé activement à ce processus, représentant le secteur public, le secteur privé et la société civile. Je saisis également cette opportunité pour saluer le niveau et la qualité du partenariat avec le Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne, qui a permis et permettra encore de mettre en œuvre des activités efficaces en matière de prévention et de lutte contre la corruption dans notre pays.

Abdesselam ABOUDRAR  
Président de l'Instance Centrale de la Prévention  
de la Corruption

## **PREFACE**

La corruption, en Europe comme ailleurs, menace directement l'Etat de droit. Elle infiltre les institutions publiques, supprime l'équité et limite leur efficacité, introduit des distorsions dans la concurrence et sape la confiance des citoyens dans le système démocratique.

C'est parce que l'Etat de droit est essentiel pour garantir le plein exercice des Droits de l'Homme et constitue une condition indispensable du développement économique que la lutte contre la corruption fait partie de la mission fondamentale du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe s'est depuis de nombreuses années engagé dans la lutte contre la corruption, le crime organisé, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pour ce qui est de la lutte contre le blanchiment d'argent, son activité remonte à la fin des années 1970. Depuis le 2ème Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (1997), les mesures de lutte contre la criminalité économique et organisée ont intégré les priorités de l'Organisation. Les travaux dans le domaine normatif, dans celui du suivi des obligations des Etats et du soutien à leur mise en œuvre sont devenus un domaine d'excellence de l'Organisation. Cette dernière d'appuie en effet sur son expertise pointue et pluridisciplinaire sans équivalent en matière de lutte contre la criminalité économique et organisée, la corruption, le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, la récupération d'actifs et en matière de bonne gouvernance.

A travers son approche triangulaire (définition des standards, contrôle des engagements et assistance technique), le Conseil de l'Europe déploie des activités de soutien, d'assistance et de coopération aux réformes en matière de crime économique, de corruption et de blanchiment d'argent dans plusieurs de ses Etats membres, en particulier en Europe centrale et orientale. Les résultats et les enseignements tirés de ces expériences ont enrichi l'expertise du Conseil de l'Europe et l'ont doté d'un « savoir-faire » reconnu, d'outils et de structures efficaces pour le travail en réseau qui permettent de soutenir d'importantes réformes dans les jeunes démocraties. Aujourd'hui, ces pays ont repris leur place dans la famille européenne en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe. Ils contribuent sur un pied d'égalité aux travaux de l'Organisation.

A la demande des autorités marocaines, le Conseil de l'Europe a été invité à mettre à profit son expérience en matière d'assistance technique acquise. Le Programme « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional » (Programme Sud), en particulier sa Composante 2 (SNAC), a pour objectifs la « Promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent » dans des pays du Voisinage méridional comme le Maroc et la Tunisie. Le projet, à l'instar des 3 autres composantes du Programme, est financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe. Il répond à la haute priorité accordée simultanément par les pays de la région, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

La mise en œuvre du Programme Sud prévoit l'évaluation du cadre institutionnel, légal et politique sur la base d'outils et d'une méthodologie mis au point par le Groupe des Etats contre la Corruption (GRECO) et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (Moneyval). Les activités de coopération et d'assistance technique du Conseil de l'Europe comprennent le conseil en politique stratégique et l'assistance juridique, l'évaluation des risques, l'identification des outils nécessaires à la mise en place de réformes, la formation, le renforcement des capacités et des institutions, la mise en réseau avec des institutions homologues, la fourniture d'équipements et la dissémination de bonnes pratiques.

Le but de l'intervention du Conseil de l'Europe est de soutenir les capacités institutionnelles pour lutter contre la corruption au Maroc, en conformité avec les normes européennes par le biais d'évaluations approfondies et de recommandations pour l'amélioration et la rationalisation de la réforme de la lutte contre la criminalité économique.

Le projet découle de la demande formulée par le Maroc pour une évaluation complète et structurée, appelé Diagnostic anti-corruption. C'est la première fois que le Conseil de l'Europe entreprend un tel exercice, en dehors de ses Etats-membres, dans un pays du rivage sud de la Mer Méditerranée.

Conformément au mandat adopté par l'Instance centrale de prévention de la corruption en juin 2013, l'évaluation du système anti-corruption du Maroc a été préparée en utilisant la méthodologie développée par le GRECO en ce qui concerne les normes suivantes :

- les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (Résolution CM (97) 24) ;
- la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) et son Protocole additionnel (STE n°191) ;
- la Convention civile sur la corruption (STE n°174) ;
- les Recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics (Recommandation du Comité des Ministres (2000) 10) ;
- les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CM Rec (2003) 4) ; et
- la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).

En raison de sa nature ciblée, de la portée de l'évaluation et de la structure du rapport, le Diagnostic anti-corruption du Maroc suit dans une large mesure, mais ne reflète pas totalement, celles des rapports produits par le GRECO.

Fort de 66 recommandations, ce rapport constitue un socle de réformes qui a été largement soutenu par les autorités marocaines à l'occasion de sa présentation officielle, le 19 février 2014, à Rabat.

Je tiens à exprimer ma vive reconnaissance aux autorités marocaines qui ont permis à cet exercice d'être mené à terme en restant autant que possible fidèle à la méthodologie développée par le GRECO. Je souhaite en particulier remercier M. Abouddrar et les cadres de l'Instance centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) pour leurs efforts dans la coordination des partenaires. Je remercie également les experts internationaux et marocains qui ont préparé ce rapport ainsi que mes collègues de l'Unité de Coopération du Crime Economique (ECCU) au sein de la DG I qui ont mené à bien cet exercice pionnier.

Philippe Boillat,  
Directeur général  
DG I - Direction générale des Droits de l'Homme  
et de l'Etat de Droit  
Conseil de l'Europe

## **INTRODUCTION ET METHODOLOGIE**

1. Ce premier rapport de diagnostic du cadre anti-corruption marocain couvre les domaines suivants :
  - Les sauvegardes fondamentales et la prévention de la corruption en matière de justice (juges du siège et ministère public), la police, l'administration publique, les parlementaires, le financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que les marchés publics ;
  - Le droit pénal, les procédures policières et pénales, confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime, les immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions de corruption ; et
  - La coopération internationale.
2. L'équipe des experts qui a mené les entretiens sur-site entre le 30 septembre et le 4 octobre 2013 était composée de : M. Edmond Dunga (administrateur du Conseil de l'Europe) ; M. Stéphane Gauvin (Directeur du service juridique de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques), France ; M. Jean-Marie Lequesne (ex-Directeur adjoint de la police fédérale), Belgique ; et Mme Cornelia Vicleanschi (Procureur, Bureau du Procureur Général), République de Moldova. M. Guillaume Parent, Coordinateur du programme SNAC du Conseil de l'Europe a coordonné l'activité. Le programme de la visite sur place a été mis en place par M. Yassir Chokairi et Mme Fatima-Zahra Guedira de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC).
3. L'équipe des experts internationaux a été renforcée par la participation de deux experts marocains désignés par l'Instance centrale de prévention de la corruption : M. Ahmed Ait Taleb (Commissaire de police divisionnaire) et M. Abdelkarim Setti (Conseiller du Ministre de l'économie et des finances), Maroc.
4. L'équipe des experts a pu rencontrer les représentants des organisations gouvernementales suivantes : Ministère de la justice ; Gendarmerie royale ; Sureté nationale (Police) ; Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration ; Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance ; Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) ; Banque du Maroc ; Unité de traitement du renseignement financier (UTRF) ; Cour des comptes ; Médiateur ; Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) ; Ministère de l'économie et des finances ; Inspection générale des finances ; Trésorerie générale du Royaume ; Office des changes ; Douane ; DTFE et le Centre Régional d'Investissement.
5. Les experts ont par ailleurs rencontré des représentants de : Transparency Maroc ; Le Réseau marocain de protection des biens publics ; La Confédération Générale des Entreprises du Maroc ; La Faculté des sciences juridiques de Rabat-Agdal ; Le Barreau de Rabat et des représentants de la communauté diplomatique.
6. Un questionnaire a été développé sur la base des standards internationaux et européens, reprenant la méthodologie développée par le GRECO. Il a été adopté puis distribué aux différentes autorités marocaines le 10 juillet 2013. La limite pour la remise des questionnaires remplis a été fixée au 7 septembre 2013. L'objectif principal de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités marocaines en ligne avec les provisions décrites dans le paragraphe 6. Le rapport fournit une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adressée au Royaume du Maroc afin d'améliorer son niveau de conformité avec les normes internationales et européennes.

## RÉSUMÉ

### Information générale

7. Ce document présente un résumé des mesures anti-corruption en place au Maroc à la date de la visite sur place (30 Septembre – 4 Octobre 2013) ou immédiatement après (Décembre 2013). Le rapport décrit et analyse ces mesures et formule des recommandations sur la manière dont certains aspects du système anti-corruption du Maroc pourraient être améliorées et renforcées. Le présent rapport et ses recommandations devraient être considérés comme une contribution au processus de réformes en cours et à venir au Maroc contre la corruption. Les autorités du Maroc sont invitées à s'engager activement dans la prévention de la corruption en conformité avec les recommandations spécifiques figurant dans le présent rapport.
8. Bien que le Maroc ait entrepris des mesures anti-corruption sur le plan législatif et institutionnel, la corruption est reconnue comme un phénomène bien présent et assez répandu dans la société marocaine. Si l'ampleur du phénomène de la corruption est difficile à évaluer au Maroc en raison notamment du manque de données statistiques fiables et cohérentes, il s'avère cependant que l'opinion publique a le sentiment que la corruption est un phénomène inquiétant qui affecte les activités de certaines institutions publiques et représente une menace pour le développement économique, social et politique. L'importance du problème apparaît être reconnue au plus haut niveau politique. À quelques exceptions près pour des secteurs particuliers, il n'y pas encore suffisamment de mesures et instruments en place capables d'effectuer des contrôles préventifs des formes et typologies de la présence de la corruption et une analyse périodique des risques de corruption, au moins pour les secteurs les plus vulnérables dans la perspective de les étendre progressivement et surtout avant toute adoption ou révision des documents stratégiques relatifs.
9. En dehors de quelques initiatives internes dans des institutions publiques spécifiques, il n'y a pas à ce jour une politique nationale de lutte contre la corruption, basée sur une stratégie à moyen et long termes, avec des objectifs et des moyens humains, financiers et logistiques clairement définis. Une approche plus intégrée de prévention et lutte contre la corruption en vue de l'appliquer à l'ensemble du secteur public en engageant tous les acteurs respectifs s'avère nécessaire en s'appuyant sur un plan d'action et des mécanismes de suivi effectifs. A cet égard, les autorités sont invitées à veiller à l'adoption dans les meilleurs délais, la mise en œuvre et au suivi adéquat et efficace du cadre stratégique de lutte contre la corruption au Maroc. En plus, il convient d'encourager d'avantage la participation de la société civile dans les processus décisionnels de l'administration en général ainsi que dans les efforts pour la prévention et la lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence des institutions publiques.
10. La législation criminalise déjà différentes formes de corruption. Le droit marocain ne régleme pas exclusivement la responsabilité des personnes morales en cas de corruption ou de blanchiment lié à la corruption. Il n'y a pas de législation relative à la prévention du conflit d'intérêts.
11. La coopération et la coordination limitée des différentes autorités chargées de la détection, des enquêtes et des poursuites des infractions de corruption et l'absence d'une approche proactive dans les enquêtes sur les infractions de corruption semblent être quelques-uns des principaux obstacles liés à l'efficacité des efforts et l'une des raisons principales qui explique le nombre très faible de condamnations pour corruption.

12. L'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) s'est considérablement investie depuis sa création dans des activités relatives à la prévention de la corruption. Aux termes de l'article 36 de la Constitution de 2011, il est créé une Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC) qui devrait succéder à l'actuelle ICPC. Un projet de loi relatif à l'INPPLC est en cours de discussion. Les autorités marocaines devraient appliquer, dans les meilleurs délais, les exigences constitutionnelles et mettre en œuvre la disposition de l'article 36 de la Constitution en adoptant la loi organisant l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption.

## **Garanties fondamentales et prévention de la corruption**

### **Prévention de la corruption des juges**

13. Suite aux événements du Printemps arabe, le Maroc a adopté en 2011 une nouvelle Constitution qui, en dehors des avancées relatives notamment à la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et la bonne gouvernance, prévoit une série de lois organiques et ordinaires tendant à assurer la conformité de la législation.
14. A cette fin, le Maroc a entrepris un chantier législatif large et diversifié de changements et des réformes importantes du système de la justice dont les principales obligations et inspirations découlent des dispositions respectives de la Constitution de 2011. La réforme de la justice dont les maîtres mots sont l'indépendance, la moralisation et la transparence est un chantier de plusieurs années. A cet égard, la mise en œuvre des actions nécessaires à la réalisation des six objectifs de la Charte de la Réforme du Système Judiciaire afin de consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et des magistrats en particulier, d'accroître l'efficacité et l'efficience de la Justice et de développer les capacités institutionnelles du système judiciaire constitue un défi important.
15. Des sections des crimes financiers sont créées en 2011 auprès de quatre cours d'appel (CA) parmi 21 au total comprenant environ 50 magistrats. Leur compétence est limitée aux crimes de corruption, de trafic d'influence, de détournement de fonds et de concussion dont la somme en jeu est de plus de 100.000 DH. Ce processus qui n'est que très récent mérite des réformes ultérieures afin de poursuivre la création près des Cours d'appel des sections spécialisées dans la lutte contre les infractions de corruption et celles connexes, d'élargir et de préciser leurs compétences afin d'inclure toutes les infractions de corruption et celles connexes commises par les parlementaires, les magistrats et les hauts fonctionnaires ainsi que de continuer la formation spécialisée des magistrats affectés à ces sections.
16. La mise en place le plus vite possible des objectifs de la Charte concernant l'indépendance du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ) est une nécessité prioritaire afin d'asseoir les bases de l'indépendance de la justice. Pour ce faire, la future législation devra prévoir des compétences étendues du CSPJ en matière de recrutement, de nomination, de promotion, d'affectation, de mutation et de discipline des magistrats en dehors de toute interférence du pouvoir exécutif ou législatif.
17. Les questions liées à la prévention de la corruption au Maroc ne sont pas suffisamment abordées de manière globale et/ou spécifique concernant les juges, les procureurs, les forces de l'ordre ou les fonctionnaires publics. Il ressort de l'étude du cadre législatif et institutionnel en vigueur et les résultats de la pratique que hormis les mécanismes mis en place concernant la

déclaration de patrimoine et les quelques instruments dérivant des dispositions disparates et non-harmonisés des statuts respectifs, il y a soit une absence ou encore un stade précoce de développement quant aux questions liées à la prévention des conflits d'intérêts, les questions éthiques et déontologiques et les mesures disciplinaires. Par conséquent, des recommandations spécifiques ont essayé d'appeler une approche plus intégrée de la prévention, de sorte que le cadre juridique et institutionnel ainsi que les procédures opérationnelles des différentes institutions pourraient être davantage rationalisée et harmonisée, afin d'éviter les zones grises potentielles, des insuffisances et de l'incertitude juridique dans l'application.

18. Du fait du statut commun des magistrats du siège et ceux du parquet, les dispositions pertinentes des lois et règlements en matière de prévention de la corruption des juges et des procureurs, et certains mécanismes opérationnels sont dans une large mesure semblables et même identiques. Néanmoins, il y a encore place pour une meilleure réglementation des garanties procédurales de l'éthique et de la prévention de l'inconduite, l'interdiction des cadeaux, les mesures relatives à la transparence, les mécanismes adéquats de prévention et résolution des conflits d'intérêts, y compris le pantouflage, les mesures disciplinaires et les formations et spécialisations requises (voir aussi plus bas), complétée par le renforcement nécessaire des pouvoirs, responsabilités, capacités humaines et techniques du CSPJ.
19. Eu égard au principe de la transparence comme un des piliers dans la prévention de la corruption, il est très important que le CSPJ assure la publication des comptes rendus de ses réunions ainsi que de toutes ses décisions.
20. Le corollaire naturel en matière de recrutement est que le CSPJ doit nettement contribuer au recrutement par concours des attachés de justice ainsi que pour toute autre vacance de magistrat selon des critères préétablis, incluant, le cas échéant, une vérification plus détaillée du candidat et se fondant sur ses qualifications.
21. Concernant les normes de déontologie et les règles éthiques des magistrats, le CSPJ doit se voir doté de nouvelles compétences en matière d'établissement de normes de déontologie pour les magistrats, en particulier à travers l'adoption d'un code d'éthique et de bonne conduite (dans l'exercice des fonctions ainsi qu'en dehors de celles-ci) en conformité avec les normes et les pratiques internationales. Les principes éthiques sous leur forme actuelle – ainsi que certaines dispositions légales pertinentes – sont trop généraux pour apporter des indications claires dans des situations particulières.
22. En raison de l'absence de législation relative à la prévention du conflit d'intérêts, la notion de conflit d'intérêts en tant que tel et ses typologies ne sont pas définies, 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 font défaut.
23. Il n'y a pas de règles d'interdiction des cadeaux (autres que protocolaires) ni de règles précises concernant la conduite des magistrats lorsque les cadeaux leur sont proposés sans lien avec la fonction.
24. Les autorités devraient également introduire des règles claires afin de prévenir des conflits d'intérêts pour les situations dans lesquelles des magistrats rejoignent le secteur privé (pantouflage).

25. Le système existant de la déclaration de patrimoine apparaît inefficace et très formel et le nombre de personnes assujetties à l'obligation de déclaration est important. En raison des difficultés de mise en œuvre des exigences légales relativement récentes en la matière, il apparaît nécessaire que les autorités se mettent sans trop tarder à procéder à l'évaluation de l'efficacité du système actuel de déclaration de patrimoine et à envisager la diminution du nombre de personnes assujetties et l'augmentation du champ des contrôles approfondis par échange d'information avec d'autres administrations. En outre, il convient de clairement définir dans les textes l'autorité responsable du suivi des déclarations de patrimoine des magistrats (du siège et du ministère public). De plus, la législation marocaine ne connaît pas l'infraction d'enrichissement sans juste cause ni le mécanisme du renversement de la charge de la preuve pour pouvoir sanctionner les magistrats ou autres fonctionnaires assujettis lors de la détection d'une différence substantielle entre les revenus légaux déclarés et les avoirs en possession de leur famille.
26. Les mesures qui sont prévues dans la Charte concernant les mesures disciplinaires sont à mettre en œuvre le plus vite possible en veillant à consolider l'autorité du CSPJ dans les procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats en rattachant l'inspection générale des services judiciaires au CSPJ et s'assurant que l'inspecteur général et les autres inspecteurs soient nommés par le CSPJ ; définir ce qui constitue une faute disciplinaire ; mettre en place des garanties supplémentaires aux étapes de la procédure disciplinaire ; et veiller à ce que le CSJP soit le seul organe responsable de statuer et prendre des décisions en matière de discipline, suspension et révocation en conformité avec les normes établies de conduite.
27. Enfin, tous les magistrats doivent bénéficier de mesures de formation et de conseils pertinents sur l'éthique et l'intégrité, notamment en faisant jouer un rôle actif au CSPJ.

### **Prévention de la corruption à l'égard des procureurs**

28. La prise de toutes les mesures nécessaires afin de consolider l'indépendance du ministère public s'avère être un autre défi très important dans le contexte actuel du Maroc. Celle-ci ne pourra être assurée de façon adéquate sans s'attacher à mettre un terme à l'autorité du Ministre de la justice sur les magistrats du parquet tant sur leur carrière (leur sélection, leur nomination, leur promotion, les changements d'affectation et les procédures disciplinaires à leur encontre), que pour la compétence d'intervenir au cours des procédures judiciaires comme dans les décisions d'engager/classer des poursuites du procureur.
29. Par ailleurs, en sus de ce qui vient d'être dit plus haut à propos des magistrats du siège, quelques mesures spécifiques qui s'attachent aux magistrats du parquet concernent le devoir de rendre compte au moins annuellement de l'activité de leur cour au CSPJ par les Procureurs généraux du Roi ; l'accessibilité de ces rapports pour les parties intéressées ainsi que la prise des mesures adéquates en vue de régler les éventuels conflits d'intérêt spécifiques aux procureurs.

### **Prévention de la corruption des forces de l'ordre (police et gendarmerie royale)**

30. Les membres de la Direction Générale de la Sûreté Nationale (DGSN), de la Gendarmerie royale (GR) ou des douanes bénéficient d'avantages officiels qui sont réglementés, valorisés et font

l'objet d'une publication officielle, mais il en est d'autres, proposés par le privé, qui constituant un climat corruptif, doivent être interdits.

31. En dehors des douanes, l'absence de code d'éthique dans les forces de l'ordre implique la nécessité de formaliser, d'adopter et de diffuser un code d'éthique à l'ensemble des forces de l'ordre avec une pédagogie appropriée.
32. Par ailleurs, l'insuffisance des règles déontologiques existantes rend nécessaire le besoin de compléter le statut de la fonction de police par des normes déontologiques selon les standards internationaux en la matière.
33. Comme pour les magistrats, il faut ériger des règles d'interdiction des cadeaux (autres que protocolaires) et formuler des règles claires concernant cette interdiction lorsqu'ils sont proposés.
34. S'agissant du signalement des infractions de corruption directement au ministère public, du fait de la non-application de l'obligation générale de l'article 42 du Code de procédure pénale (CPP), il convient de rappeler à toutes les autorités concernées l'existence de l'article 42 CPP et son application à tout fonctionnaire, sans qu'il ait l'obligation de passer par la voie hiérarchique pour avertir le Procureur du Roi ou le Procureur général du Roi.

### **Prévention de la corruption dans l'administration publique**

35. En ce qui concerne l'administration publique, des mesures similaires à celles recommandées pour d'autres corps (magistrats et forces de l'ordre) sont requises ainsi que des efforts préventifs spécifiques.
36. La poursuite de la simplification et de la clarification des procédures, en mettant l'accent sur celles qui sont directement accessibles au grand public et en leur donnant la publicité nécessaire jouera un rôle essentiel dans la réduction des risques de corruption.
37. L'évaluation de l'efficacité des mesures mises en œuvre en matière de prévention de la corruption dans la fonction publique laquelle devrait permettre de mieux cibler les mesures pertinentes à prendre est de mise en présence de divers plans d'action, chartes, projets existants, mais sans toujours être concrétisés ni évalués.
38. Afin d'améliorer la transparence dans la fonction publique, il y a lieu de revoir les termes de l'article 18 du Statut général de la fonction publique (l'obligation de discrétion professionnelle) et d'en extraire la notion de secret professionnel susceptible de poursuites pénales pour la plupart des fonctionnaires.
39. La nouvelle Constitution de 2011 a introduit pour la première fois une garantie du droit d'accès à l'information détenue par des organes publics. Un projet de loi relative au droit d'accès à l'information devrait être adopté dès que possible.
40. Concernant les consultations publiques, il faut leur accorder une publicité suffisante, en afficher les résultats et justifier les décisions qui seraient contradictoires à l'avis général exprimé.
41. Les pouvoirs et les moyens d'investigation de l'Inspection Générale des Finances ne sont pas pleinement adéquats afin de mener des contrôles efficaces notamment parce qu'elle ne peut pas

interroger directement et rendre visite à des tiers fournisseurs ou clients des services publics pour des dossiers où l'on suspecte de la corruption. En outre, le nombre d'inspecteurs affectés aux contrôles sur place est insuffisant ce qui limite le nombre et la périodicité des contrôles sur place.

42. La pratique de transmission au Ministre de la justice des faits susceptibles de poursuites pénales en vue de l'intervention du Procureur général du Roi près la Cour a pour conséquence que tant la Cour des comptes ainsi que les diverses Inspections générales n'ont pas la prérogative de dénoncer directement au parquet compétent les faits susceptibles de corruption.
43. L'Institution du Médiateur est confrontée à la nécessité d'amélioration des procédures d'exécution des jugements prononcés à l'encontre des administrations.
44. Il y a un manque de références explicites, claires et précises à la prévention de la corruption dans les statuts qu'il conviendrait de remédier (notamment risques de corruption et de manquements à la déontologie).
45. Il n'y a pas de code de conduite ou d'éthique général applicable à l'ensemble de la fonction publique. Son élaboration y compris les références nécessaires que pourraient y faire des codes spécifiques ainsi qu'un suivi sectoriel et centralisé des violations et éventuelles sanctions sont des mesures importantes de prévention de la corruption dans l'administration publique.
46. Une formation initiale en matière notamment d'intégrité, éthique et prévention de la corruption à l'occasion de l'entrée en fonction des nouvelles recrues devait être introduite et mise en place.
47. La mise en œuvre du code d'éthique général nécessitera la modification du statut général de la fonction publique et des différents statuts particuliers. Il faut, en outre, définir dans des textes spécifiques, lorsqu'il y a lieu, la portée du secret professionnel et ses conditions d'exercice.
48. Comme pour les magistrats et les forces de l'ordre, les cadeaux (autres que protocolaires) sont à interdire et des règles claires doivent être formulées concernant cette interdiction lorsqu'ils sont proposés.
49. Concernant les conflits d'intérêts, une réglementation claire et la diffusion des bonnes pratiques à ce sujet sont prioritaires. Par ailleurs, il y a un besoin de définition de règles en vue d'interdire le « pantouflage » (passage abusif d'un agent public vers le secteur privé).
50. Le système de la déclaration de patrimoine mérite une réflexion et des mesures adéquates qui viseront une efficacité des mécanismes mis en place. Il convient, d'une part, de demander aux administrations et entités concernées d'établir les listes de personnes assujetties à une déclaration de patrimoine de manière précise, de les tenir à jour et d'informer en temps utile les juridictions financières. D'autre part, il faudra évaluer l'efficacité du système actuel de déclaration de patrimoine, étudier l'intérêt d'une diminution du nombre de personnes assujetties et une augmentation des contrôles par échange d'information avec d'autres administrations.
51. Lors des formations continues, les agents publics doivent être rappelés de l'existence de l'obligation de dénonciation de l'article 42 CPP car le devoir de signalement tiré du Code de procédure pénale doit pouvoir jouer un rôle dans la détection des actes de corruption. Il faudra également établir des règles claires pour que l'obligation de signalement de soupçons en toute

bonne foi ne soit pas passible de sanctions pour diffamation, tout en respectant le principe de la hiérarchie, ainsi que l'obligation de discrétion des fonctionnaires en vertu de leur statut respectif.

52. Enfin, des mécanismes de protection d'ordre administratif pour les dénonciateurs de bonne foi (lanceurs d'alerte) devront être mis en place.

### **Prévention de la corruption des parlementaires**

53. L'équipe d'évaluation regrette de ne pas avoir obtenu à temps les éléments d'information nécessaires pour effectuer son évaluation (réponse au questionnaire au-delà du délai imparti et impossibilité de rencontrer les acteurs concernés lors de la visite sur place) à l'instar des autres institutions reprises dans ce rapport. L'équipe d'évaluation ne peut que rappeler les standards<sup>1</sup> que le Conseil de l'Europe a promulgué et invite le Parlement à s'y conformer.

### **Financement des partis politiques et des campagnes électorales**

54. Les mesures visant à assurer la transparence du financement des partis politiques et campagnes électorales correspondent à des préoccupations relativement nouvelles au Maroc. Les textes en vigueur apparaissent plutôt cohérents et complets et des mesures organisationnelles importantes ont été prises par la Cour des comptes pour remplir ses missions en ce domaine. Toutefois, il semble y avoir un décalage entre la théorie et la mise en œuvre qui n'est que dans un état très précoce de sorte qu'il est permis de s'interroger sur l'adéquation entre les règles posées et la réalité de la société marocaine. De nouvelles améliorations du régime actuel, afin de renforcer la transparence et la responsabilité du financement politique et en définitive la confiance du public dans le processus politique, sont donc clairement nécessaires. Avant tout, les autorités marocaines et les partis politiques eux-mêmes doivent relever le défi d'assurer l'application concrète de la réglementation existante.
55. Dans la mesure où il n'a pas été possible d'obtenir des informations concrètes sur certains aspects et faute de statistiques précises, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de se faire une idée claire sur l'application des règles en place en général, le contentieux électoral, ni sur l'ampleur des infractions constatées en matière de financement ni sur les sanctions prononcées.
56. Les textes et mesures d'accompagnement prévus et nécessaires à la mise en œuvre d'un contrôle interne par les partis politiques (logiciel comptable, programmes de formations, etc.) ne sont pas en place et devront être élaborés.
57. Le rôle de l'expert-comptable qui certifie les comptes mérite des précisions nécessaires.
58. Des mesures doivent être prises afin de prévoir la publication des comptes des partis et des rapports détaillés de la Cour des comptes (actuellement, seule une synthèse est publiée) et inciter les partis politiques, dès lors qu'ils doivent disposer, de par la loi, d'une commission chargée du contrôle des finances du parti à communiquer eux-mêmes sur ces questions.
59. Un système centralisé d'enregistrement et de suivi des infractions en matière de financement de la vie politique (financement des partis et des élections) devra être mis en place.

---

<sup>1</sup> Voir, plus bas, le paragraphe 573 et la note de bas de page no 54 du présent rapport de diagnostic.

60. Les opérations de transfert prévues à l'article 31 de la loi organique sur les partis politiques en cours de mise en œuvre devront être achevées dans les délais impartis et un bilan devra être publié.
61. Enfin, des mesures adéquates doivent être prises afin d'assurer un suivi effectif des sources de financement non public.

### **Prévention de la corruption dans les marchés publics**

62. Les autorités doivent veiller à limiter au maximum les exceptions à l'application intégrale du décret sur les marchés publics, et justifier celles-ci, de manière objective, pour les établissements publics concernés.
63. Des mesures visant à accroître la transparence doivent être entreprises et il est nécessaire de minimiser les risques de corruption dans les marchés publics.
64. Des mesures sont à prendre afin de s'assurer que les nouvelles dispositions légales et réglementaires en matière de marchés publics vont bien être diffusées parmi les fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre.

### **Droit pénal, application de la loi et procédure pénale**

#### Incriminations et sanctions

65. Dans l'ensemble, les dispositions applicables du Code pénal marocain offrent dans une certaine mesure la possibilité des enquêtes, poursuites et jugements relatifs aux infractions de corruption. La législation actuelle présente toutefois différentes incohérences et insuffisances par rapport aux exigences définies dans les standards du Conseil de l'Europe sur la corruption. Compte tenu de la gravité du phénomène de la corruption au Maroc, il est crucial d'écartier toute faille dans le cadre juridique.
66. Il s'avère que le concept et la portée de la notion de « fonctionnaire public » contenue à l'article 224 CP devront être clarifiés, en l'alignant, si nécessaire, sur les standards internationaux et en amendant, en conséquence les articles incriminant les actes de corruption et connexes.
67. Il apparaît que les infractions de corruption dans le secteur public ne sont pas dénuées de toute incertitude quant à la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage et quant au fait que tout avantage des actes de corruption est indu. En outre, les diverses infractions de corruption dans le secteur public n'incluent pas les pots-de-vin transitant par des intermédiaires et destinés à des tiers bénéficiaires.
68. Eu égard au contexte actuel, il s'avère nécessaire la mise en place d'un mécanisme bien défini qui permet, lors des enquêtes de corruption et de trafic d'influence, de mener des enquêtes patrimoniales approfondies afin de détecter les avoirs qui en sont issus et pouvoir les confisquer. A cet égard, une formation adéquate dans ce domaine devra être prévue pour les magistrats et autres représentants des organes répressifs et d'investigation.
69. La production et l'échange de statistiques fiables et pertinentes de la lutte contre la corruption, en matière préventive et répressive fait généralement défaut, c'est pourquoi leur gestion et

maintenance adéquate est nécessaire requiert la mise en place d'un système d'information dans ce sens.

70. Le champ d'application de la législation relative aux actes de corruption ne couvre pas 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, comme prévu par la Convention pénale sur la corruption (STE 173).
71. La corruption active et passive dans le secteur privé n'est pas incriminée en accord avec les normes internationales et notamment ne couvre pas les tiers bénéficiaires, ainsi que les dirigeants des entités privées. En outre, telle qu'établie en l'état actuel, l'infraction permet des exonérations abusives de responsabilité de l'agent privé par son employeur qu'il convient de remédier.
72. Les dispositions sur le trafic d'influence doivent être plus claires et cohérentes, en délimitant les deux volets - actif et passif - et incluant les éléments constitutifs propres à cette infraction conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption, En plus, il est nécessaire d'incriminer le trafic d'influence des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, agents publics internationaux, membres d'assemblées publiques internationales, juges et agents de cours internationales. Enfin, il est important de lever toute incertitude en précisant par la voie appropriée que les actes de trafic d'influence constituent des infractions quelle que soit la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage indu quelle que soit la nature de la décision et du résultat du trafic d'influence.
73. La corruption active et passive d'arbitres et de jurés nationaux ou étrangers doit être incriminée, en s'assurant et en précisant par la voie appropriée que le libellé des dispositions du Code pénal reflète les divers éléments posés aux articles 2 à 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). De plus, la portée de la notion « d'arbitre » devra être clarifiée d'une manière appropriée afin d'englober les arbitres étrangers.
74. La législation marocaine ne couvre pas en dehors de tout doute la possibilité de poursuivre les infractions de corruption, de trafic d'influence et celles connexes commises à l'étranger par des non-ressortissants, mais dans lesquels sont impliqués des agents publics marocains, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales.
75. Les violations des règles comptables liées à des faits de corruption ne sont pas érigées en infraction conformément à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption en prévoyant notamment des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

#### Responsabilité des personnes morales

76. La responsabilité des personnes morales pour des faits de corruption et de trafic d'influence, et ce indépendamment de la responsabilité des personnes physiques, fait défaut dans la législation actuelle en place.

## Enquête et procédure pénale

77. Les autorités doivent veiller à ce qu'il existe un corps suffisant de policiers et gendarmes qui se consacrent exclusivement aux enquêtes de corruption et aux infractions qui y sont liées et y accorder les ressources nécessaires.
78. En outre, les autorités doivent examiner et préciser le champ d'application du secret professionnel tant dans le cadre de la fonction publique que pour les professions libérales, en le délimitant, par exemple, plus explicitement selon les spécificités de chaque profession.
79. Il convient, par ailleurs, d'aviser et d'attirer l'attention des magistrats concernés sur l'opportunité de prescrire des écoutes téléphoniques dans les enquêtes pour crimes de corruption.

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

80. Les mesures qui s'imposent doivent être prises pour renforcer les capacités de détection des liens entre le blanchiment et la corruption, en s'assurant que les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de blanchiment et de corruption.
81. La création d'un office qui serait spécialement chargé de gérer les biens saisis et d'assurer leur garde en vue de leur mise à disposition de l'Etat après confiscation doit être assurée.

## Etendue et portée des immunités par rapport aux enquêtes, poursuites et jugements des infractions de corruption

82. Enfin, dans le cadre de la réforme judiciaire en cours, il convient de revoir les règles en matière de compétence exceptionnelle en tenant compte de la recommandation sur l'élargissement du champ des compétences en matière de crimes financiers des CA.

## Coopération internationale

83. En ce qui concerne le développement de la coopération internationale, que ce soit au niveau des instances nationales, des partenaires régionaux, européens ou mondiaux, des acteurs internationaux institutionnels ou non-gouvernementaux, il convient de souligner la multiplicité des projets et des acteurs. Il apparaîtrait donc opportun, dans le cadre de l'objectif revendiqué de bonne gouvernance, de systématiser un suivi et une évaluation par projet intégrant la dimension financière et notamment l'utilisation des ressources affectées. Au-delà de cette responsabilisation des acteurs, il est important d'inscrire ces projets dans une stratégie globale et de mener une évaluation de l'efficacité de l'ensemble des projets au regard de cette stratégie.
84. Pour conclure, les autorités marocaines sont invitées à poursuivre leurs efforts en vue de prévenir la corruption, dans le droit fil des recommandations figurant dans le présent rapport. Ces nouvelles avancées devraient aussi permettre d'accroître le degré de confiance du public envers les autorités publiques.

## **1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SITUATION ACTUELLE DE LA CORRUPTION**

85. Le Royaume du Maroc est un pays d'Afrique du nord bordant l'Océan atlantique et la Mer méditerranéenne. Selon le dernier recensement des autorités marocaines (2004), sa population est de 29.680.069 habitants. L'enquête du Haut-commissariat au Plan de 2005 estime la population expatriée à 3.185.382 individus. Le Haut-commissariat au plan évalue la population totale du pays à 33.027.230 habitants en septembre 2013. L'espérance de vie est de 72 ans. L'Arabe est la langue officielle. L'amazighe constitue une langue officielle de l'État, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception (article 5 de la Constitution).
86. Le PIB marocain était de 96,73 milliards de dollars constants en 2012 selon la Banque mondiale, soit 2 925 \$ par habitant. Le taux de chômage était de 8,7% au 4<sup>ème</sup> trimestre 2012 selon l'Enquête nationale sur l'emploi, Haut-commissariat au Plan (Direction de la Statistique).
87. Le Maroc a émis le souhait de poursuivre ses efforts de rapprochement avec le Conseil de l'Europe. Il a ainsi émis la volonté d'adhérer aux conventions CETS No.: 173 et CETS No.: 174 à l'occasion du Séminaire régional sur les conventions et accords partiels qui s'est tenu à Strasbourg le 1 juillet 2013.
88. Le Maroc est une monarchie constitutionnelle.
89. Le préambule de la Constitution, réaffirme l'attachement du Maroc aux droits de l'Homme. Il consacre la primauté des conventions internationales ratifiées sur le droit interne. Le Maroc a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 9 décembre 2003 et l'a ratifiée le 9 mai 2007. La Convention est entrée en vigueur le 30 novembre 2007<sup>2</sup>.
90. Le Maroc a adopté par référendum une nouvelle Constitution le 1<sup>er</sup> Juillet 2011 ; laquelle a été proclamée par le Dahir<sup>3</sup> n° 1-11-91 du 29 Juillet 2011. La nouvelle Constitution marocaine prévoit une vingtaine de lois organiques (à peu près une trentaine de lois ordinaires sont également nécessaires). Afin de pouvoir mettre la législation en conformité avec la Constitution, les autorités marocaines ont entrepris un chantier législatif large et diversifié dont les détails respectifs seront mentionnés au fur et à mesure dans le cadre de ce rapport.<sup>4</sup>

### Le phénomène de corruption et sa perception au Maroc

#### *Les traits caractéristiques du phénomène de la corruption*

91. L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) montre que le score de la perception de la corruption a connu peu de changements au cours des dernières années (oscillant entre 3.3 et 3,7 (ou 37) et suivant un classement qui s'étale entre la 80<sup>ème</sup> à 90<sup>ème</sup> place parmi environ 182

---

<sup>2</sup> Le Maroc a fait l'objet de l'examen de l'application des chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) de la Convention des Nations Unies contre la corruption et un rapport d'examen est disponible à cet égard ([http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/Morocco\\_Final\\_English\\_Report.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/Morocco_Final_English_Report.pdf)).

En outre, le Maroc a accueilli et présidé la quatrième session de la Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption qui s'est tenue au Marrakech du 24 au 28 octobre 2011,

<sup>3</sup> Aux termes de l'art. 42, § 3 de la Constitution de 2011, le Roi exerce ses missions par Dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente Constitution.

<sup>4</sup> Les dispositions transitoires et finales (Titre XIV) de la Constitution prévoient la continuité quant aux deux Chambres du Parlement, le Conseil Constitutionnel, le Conseil Supérieur de la Magistrature ainsi que les institutions et instances visées aux articles 161 à 170 de la présente Constitution jusqu'à la mise en place des institutions qui leur succéderont.

pays déjà inclus)<sup>5</sup>. La stagnation et quelquefois le recul d'une année à l'autre montrent une situation où la corruption paraît être fortement implantée.

92. Selon le Baromètre Global de la Corruption 2013 du Transparency International, la police (79%), les services médicaux et de santé (77%), les personnes investies de pouvoirs publics ou fonctionnaires publics (73%), le judiciaire (70%) les partis politiques (67%) et l'éducation (60%) sont perçus et identifiés comme les domaines/sujets les plus touchés par la corruption. En outre, 55% ont rapporté avoir payé un pot-de-vin aux services d'enregistrement/permis, 64% à la police, 51% aux services médicaux et de santé et 41% au judiciaire.
93. Le phénomène de la corruption est reconnu comme un phénomène bien présent et assez répandu dans la société marocaine. En particulier, au cours de la dernière décennie, la corruption est passée parmi les sujets de préoccupation majeure des marocains. Certains interlocuteurs et acteurs concernés parlent d'un phénomène endémique et systémique avec cependant quelques îlots d'intégrité. Les réponses au questionnaire démontrent que la corruption au Maroc se caractérise par différentes formes dont il convient de noter notamment : le pot-de-vin pouvant aller jusqu'à 100.000 DH/8.500 EUR<sup>6</sup> et intervenant dans l'offre de différents services (de l'argent qui est remis par une partie à une autre partie contre un service rendu) ; les pots-de-vin intervenant au niveau du paiement d'impôts, de taxes et d'amendes ainsi que la corruption dans les procédures de marchés publics. Le pot-de-vin est courant dans les services publics et les entreprises publiques, mais aussi dans le secteur privé (les services de santé, les obtentions d'attestations/autorisations administratives, des permis de construire, dans les transactions entre des entreprises privées etc.). En outre, le paiement d'impôts, de taxes et d'amendes est entaché de pots-de-vin réguliers en raison du pouvoir discrétionnaire des agents verbalisateurs ou de contrôle ou bien la possibilité de monnayer l'absence d'une amende contre un pot-de-vin par la police ou la gendarmerie. De même, les affaires de corruption dans les contrôles fiscaux ou les contrôles de la caisse de sécurité sociale se présentent comme des formes plus graves et pouvant inclure des niveaux différents d'avantages et de fonctionnaires. La corruption dans les marchés publics existe à tous les niveaux de la procédure (pour l'obtention d'un marché, pour l'obtention des signatures nécessaires, pour accéder au paiement, etc.). Cette dernière forme semble se produire de la plus simple à la plus feutrée servant entre autres à assurer les contreparties des élections des élites politiques ou locales.
94. Boudé, le terme « corruption » est communément remplacé par des substituts à connotations péjoratives. Révélatrices de la perception du phénomène de la corruption en général, les dénominations *Kehwa* (café-apéritif), *Lehlawa* (Sweater), *Tedwira* (arrosage) sont les

<sup>5</sup> Transparency International, Indice de Perception de la Corruption :

2008	2009	2010	2011	2012	2013
3.5	3.3	3.4	3.4	37	37
80/180	89/180	85/178	80/182	88/176	91/177

En outre, la Banque Mondiale offre les données suivantes en fonction des Indicateurs Mondiaux de la Gouvernance, Contrôle de la Corruption :

2008	2009	2010	2011	2012
43	48	53	43	42

<sup>6</sup> Dans leurs formes courantes et impliquant des niveaux bas de la fonction publique, les pots-de-vin varient de 1.000 DH/80 EUR à 20.000 DH/1.800 EUR.

appellations les plus courantes. Dans une certaine mesure et pour certains milieux, il y a une tentation à réduire voire minimiser l'ampleur du phénomène en atténuant son caractère illicite et entretenant une sorte d'amalgame entre la corruption et les cadeaux, voire en admettant la tolérance de pratiques avérées de corruption présentées, souvent, sous des dehors de gestes de récompense, de bonté, de gratitude ou de courtoisie. Par ailleurs, la notion de la corruption, par elle-même, se confond dans une certaine mesure dans les esprits à « la corruption passive du fonctionnaire public ».

95. A travers le Code Pénal, la législation criminalise déjà différentes formes de corruption. L'adhésion du Maroc à la CNUCC a conduit à la création de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) qui a une mission essentiellement de prévention. L'investigation et les poursuites restent des prérogatives du parquet et des juges d'instruction. Cependant, la justice ne dit son mot que dans les affaires caractérisées par un flagrant délit, autrement dit, les plaintes restent souvent sans suite, malgré les enquêtes et investigations. Sur le plan de la législation préventive, les textes encadrant la fonction publique prévoient des dispositions propres aux comportements des fonctionnaires et à l'éthique observée par eux dans l'exercice de leurs fonctions.
96. Le droit marocain ne réglemente pas exclusivement la responsabilité des personnes morales en cas de corruption ou de blanchiment lié à la corruption. La dissolution prévue à l'art. 47 du Code pénal ne peut être prononcée que dans les cas prévus par la loi (p. ex. le blanchiment d'argent, cf. art. 574-5 & -6) et en vertu d'une disposition expresse de la décision de condamnation. Les personnes morales sont condamnées à des peines pécuniaires et à certaines accessoires et peuvent être soumises aux mesures de sureté réelles (art. 127 CP) si une de ses personnes physiques responsables est condamnée.
97. Comme il est indiqué plus haut, la justice a un rôle central dans la mise en œuvre de la législation pénale en général et dans son volet répression de la corruption en particulier. La police intervient dans le traitement des affaires de corruption comme auxiliaire de justice, à travers la police judiciaire chargée par le parquet de procéder aux enquêtes nécessaires.
98. Au niveau de l'administration publique, il existe au Maroc un département ministériel qui a pour charge la gestion de la « Fonction publique », c'est-à-dire la législation et la réglementation propres aux fonctionnaires de l'Etat. Au jour de la rédaction du présent rapport, c'est le ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration qui est en charge de la législation précitée. Depuis quelques années, ce département s'est vu également confier une mission de « modernisation de l'administration publique ». En réalité, cette mission reste limitée du fait que chaque département ministériel a son autonomie et son propre budget, de sorte que l'implication réelle de ce ministère se cantonne aux aspects relatifs aux ressources humaines de l'Etat, avec toutefois un rôle d'animateur dans les réformes des processus administratifs. La prévention et la lutte contre la corruption dans les services publics relevant de l'Etat, spécialement dans leur volet propositions et élaboration de réglementations, sont donc dans son champ de compétences. C'est aussi ce département qui a été chargé, au nom du gouvernement, de piloter l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption.
99. En ce qui a trait aux affaires de manquements aux règles, mettant en cause des fonctionnaires de l'Etat, ces dernières sont traitées par l'administration selon le degré de gravité. Aux niveaux les moins graves, la hiérarchie dispose de quelques outils (avertissements, mises à pied, etc.) Les décisions peuvent être soumises au préalable à une commission disciplinaire, structure interne à l'administration concernée, où sont représentés les fonctionnaires. Ce type de

commission, où sont représentés les fonctionnaires, notamment les commissions paritaires, qui interviennent aussi dans les promotions, comprennent souvent des syndicalistes et font donc généralement l'objet de surenchères politiques. Leurs décisions inspirent souvent la suspicion auprès des fonctionnaires mêmes et des citoyens. Les affaires de corruption impliquant les fonctionnaires sont par nature considérées comme graves. Mais selon les éléments de l'affaire (existence de preuves ou non, témoins, plaintes, etc.), le rôle de la hiérarchie et celui de la commission disciplinaire, ainsi que leurs poids dans la décision finale, peuvent varier singulièrement. Une affaire grave où par exemple une inspection générale a été saisie, où des preuves formelles ont été établies, peut, sous l'ordre de la hiérarchie, prendre le chemin direct de la justice, sans que la commission disciplinaire ne soit saisie. Cette dernière peut demander des informations. L'expérience montre que dans des cas similaires, les commissions évitent de se dresser ostensiblement contre les décisions de la hiérarchie. Elles peuvent adopter une position de défense du fonctionnaire en lui trouvant des circonstances atténuantes pour obtenir la sanction la plus faible possible. En revanche, lorsqu'il n'y a pas de preuves formelles de l'acte de corruption, et même en présence de faisceaux d'indices, les commissions disciplinaires sont très puissantes dans la défense des fonctionnaires et contraignent souvent la hiérarchie à ne pas aller à la justice et se contenter de sanctions symboliques.

100. Au Maroc, la question de la corruption a connu au fil des ans une évolution dans le débat politique, à tous les niveaux. Au cours des trois dernières décennies, l'approche du phénomène a évolué et la corruption est carrément devenue aujourd'hui un enjeu de positionnement politique, notamment après les événements du printemps arabe.
101. De façon succincte, l'approche de la société et des acteurs publics au Maroc vis-à-vis du phénomène de la corruption a connu des évolutions. De manière générale, depuis l'indépendance jusqu'à la fin des années 1990, les actions et les initiatives contre la corruption étaient menées sous les auspices de la « moralisation de la vie publique ». La corruption dans les services de l'Etat était à la fois courante et tabou puisqu'elle ne donnait pas lieu à débat. A partir des années 2000, le tabou a commencé à reculer progressivement secteur après secteur. Quelques secteurs sont restés étrangers à ces changements profonds comme la justice et la police. Par ailleurs, la corruption dans la vie politique a atteint un seuil inquiétant de sorte qu'une législation spécifique sur la question a été mise en place. Le point d'orgue a été le printemps 2011 où la population, dans ses manifestations de rues, a fait de la lutte contre la corruption sa revendication première. A partir surtout des événements de 2011, la lutte contre la corruption est reprise comme l'un des principaux leitmotivs de tous les partis politiques, du moins au niveau central et au niveau des grandes et moyennes communes. Au niveau local et compte tenu de l'évolution de la société marocaine, la corruption existe, et est dénoncée par différentes parties (élus, société civile, citoyens, presse, etc.).

#### *Lien entre la corruption et le crime organisé*

102. Si les liens entre la corruption et le crime organisé sont inexistantes pour quelques interlocuteurs et administrations, d'autres acceptent et expliquent ces liens dans les crimes liés à la prostitution, au trafic de drogue, à la distribution et à la vente d'alcools, à la contrebande et peut-être à d'autres trafics. Les corps publics impliqués sont la police (y compris la police judiciaire qui agit sous l'ordre du parquet), la gendarmerie (y compris son unité judiciaire qui agit aussi sous l'ordre du parquet dans les zones non urbaines), la justice, l'administration pénitentiaire, les douanes. Des réseaux secrets se constituent en impliquant aussi des individus dans les corps concernés. Même s'il y a des démantèlements réguliers de réseaux, ils se reconstituent avec d'autres individus.

*Compte rendu des médias sur les questions de corruption.*

103. Les médias (écrits ou électroniques, plus particulièrement les journaux en langue arabe) relayent régulièrement les affaires de corruptions dès lors que la justice entame une procédure ou bien pour dénoncer des actes de corruption. Au fil des années, les médias marocains s'intéressent de plus en plus aux faits de corruption, dans son acception la plus large, c'est-à-dire, en plus des pots-de-vin, le favoritisme, la concussion, le trafic d'influence, le conflit d'intérêts et plus généralement les actes et décisions liées à une mauvaise gouvernance. A titre d'exemples, il convient de mentionner des cas de favoritisme et de corruption dans l'embauche et la promotion dans la fonction publique, dans les concours et examens, dans l'enseignement supérieur (notes de complaisance), dans les marchés publics ; des cas de ventes illicites de biens immobiliers par de faux propriétaires, avec la complicité de notaires, d'agents de la conservation foncière, de la justice, etc. ; des cas de conflits d'intérêt où des directeurs généraux d'établissements publics se sont vendus à eux-mêmes ou à leurs proches des biens appartenant à l'établissement qu'ils dirigent et à des prix largement en dessous du marché ou bien des cas de soupçons de délits d'initiés dans des introductions en bourse. En règle générale, les journaux relatent quotidiennement des faits liés à la corruption et suivent en permanence leur traitement par les autorités et la justice éventuellement. Toutes les affaires sont généralement traquées y compris celles où sont impliquées de hauts ou d'ex-hauts responsables. Il faut cependant signaler que cette même presse s'impose en général des lignes rouges quand des affaires semblent toucher de très hauts fonctionnaires ou dignitaires. Des cas spécifiques de pression à l'encontre des médias ne sont pas étrangers.
104. Les événements liés au Printemps arabe, au Maroc, notamment dans les nombreuses marches et manifestations, ont montré que la rue marocaine plaçait la lutte contre la corruption comme sa première revendication. Une présence récurrente des affaires de corruption sous toutes leurs formes est périodique dans les différents modes d'expression de masse, notamment les rassemblements publics, les blogs-Internet et la presse écrite et audio-visuelle. Elles occupent les unes des quotidiens et hebdomadaires de toutes tendances. Les chaînes de télévision nationale diffusent les communiqués des autorités judiciaires et relayent les annonces des agences d'information dans leurs journaux de grande audience. Cet intérêt a gagné les réseaux sociaux qui, bénéficient de l'absence de censure et sont peu respectueux des règles d'éthique et de déontologie professionnelle en communication. Ils donnent libre cours aux dénonciations des cas de corruption, d'enrichissement, de favoritisme, de prise illégale d'intérêt et de toute autre manifestation de détournement et de malversation de deniers publics.
105. L'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) s'est considérablement investie ces dernières années dans des études et analyses ou diagnostics de corruption. C'est ainsi que son rapport annuel de 2009 dresse un diagnostic préliminaire du phénomène de la corruption au Maroc. Ce rapport procède à une évaluation préliminaire des mesures prises par les pouvoirs publics et émet 113 mesures concrètes traduisant 25 objectifs et 8 orientations stratégiques que l'ICPC propose au gouvernement. Deux autres études plus récentes ont été entreprises en 2011 en partenariat avec les ministères concernés sur le phénomène de la corruption dans les secteurs de la santé et du transport routier. Les analyses de risques ont donné lieu à des recommandations et des projets-pilotes. Pour autant, ce sont des études ponctuelles et qui n'ont pas de caractère périodique.
106. En dehors des mesures existantes pertinentes sur le plan juridique et institutionnel, le débat périodique de tous les jours sur le phénomène de la corruption et les questions liées, outre la

rhétorique, demeure davantage axé sur les aspects de la perception ou de différents cas particuliers signalés principalement par les médias et certains rapports qui ne sont pas nombreux et qui sont principalement concentrés sur la corruption en général. Il y a moins d'accent sur la compréhension des formes du phénomène fondée sur des données concrètes et des statistiques en raison du manque de données statistiques fiables et cohérentes sur l'ampleur et les caractéristiques de la corruption. À quelques exceptions près (voir plus haut le diagnostic préliminaire et les deux études sectorielles de l'ICPC), les agences exécutives et même les inspections n'ont pas encore été suffisamment en mesure d'effectuer des contrôles préventifs et de l'analyse des risques des formes et des typologies de la présence de la corruption.

107. L'introduction de l'analyse des risques de corruption comme une activité obligatoire périodique transversale, au moins les secteurs les plus vulnérables dans un premier temps et en perspective couvrant toutes les institutions publiques, devrait être encouragée davantage. En tirant profit de l'expertise déjà accumulée de l'ICPC, un examen périodique s'avère nécessaire parce que les autorités peuvent s'adapter et établir des priorités dans leurs efforts et interventions contre la corruption grâce à une approche préventive coordonnée.
108. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé **(i) d'entreprendre une évaluation périodique des risques de corruption, au moins avant toute adoption ou révision des documents stratégiques (stratégie de lutte contre la corruption et le Plan d'action), (ii) d'adopter une approche plus intégrée de lutte contre la corruption en vue de l'appliquer à l'ensemble du secteur public, y compris les collectivités locales et les établissements publics.**

#### Les politiques anti-corruption, les institutions, initiatives et assistance

##### *Politiques générales anti-corruption.*

109. Depuis 1999, le Maroc a entrepris une importante série de réformes afin de promouvoir la bonne gouvernance. Inspirées par le Roi Mohammed VI lui-même, elles ont bénéficié d'un soutien populaire significatif. Parmi ces réformes, la lutte contre la corruption a occupé une place importante. Pour autant, quelques sujets qui ont fait débat dans la société marocaine et sont encore revenus dans les développements récents concernent notamment la réforme de la justice, la lutte contre la corruption et l'impunité. Avec la nouvelle Constitution de 2011, la bonne gouvernance qui revient de façon récurrente dans son texte ainsi que les libertés et droits fondamentaux, constituent la matière phare des lois projetées visant à mettre en conformité le corpus législatif. La bonne gouvernance et les questions qui lui sont liées – l'accès à l'information, la transparence, la probité, la lutte contre la corruption, l'éthique de responsabilité et la participation sociale (notamment grâce au droit de pétition) – sont mentionnés dans son préambule puis se trouvent développés dans ses articles respectifs. Le titre XII de la Constitution est consacré aux « principes et aux instances de bonne gouvernance ». S'y trouvent des instances dites « de bonne gouvernance et de régulation », des institutions et instances de « protection des droits et libertés » ainsi que des instances dites du « développement humain durable et de la démocratie participative ».
110. En dehors de quelques initiatives internes dans des institutions publiques spécifiques, il n'y a pas à ce jour une politique nationale de lutte contre la corruption, basée sur une stratégie à moyen et long termes, avec des objectifs dans le temps et des moyens humains, financiers et logistiques

clairement définis<sup>7</sup>. Depuis quelques années, des acteurs concernés, notamment Transparency Maroc et l'ICPC, ont appelé le besoin de politiques anti-corruption et d'instruments pour leur mise en œuvre. Ce n'est qu'au cours de l'année 2013 que le gouvernement a lancé un chantier de définition d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption.

111. Une originalité introduite par la Constitution de 2011 réside dans l'article 158 qui a introduit l'obligation de déclaration de patrimoine (elle était seulement légale auparavant) en requérant que « toute personne, élue ou désignée, assumant une charge publique doit faire, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement, dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci ». En revanche, il n'y a pas de législation relative à la prévention du conflit d'intérêts.
112. L'absence d'une stratégie contre la corruption et ses mécanismes respectifs (plan d'action, mécanisme de suivi effectif) s'avère être un défi actuel d'autant plus que les objectifs constitutionnels de bonne gouvernance ne pourraient être poussés sérieusement de l'avant sans une approche stratégique intégrée qui engagerait les acteurs publics concernés (au niveau central et local y compris les établissements publics), la société civile et les médias.
113. Par conséquent, il est recommandé de **veiller à l'adoption dans les meilleurs délais, la mise en œuvre et au suivi adéquat et efficace du cadre stratégique de lutte contre la corruption au Maroc.**

#### *Institutions en charge des politiques anti-corruption.*

114. Il est institué auprès du Chef du Gouvernement une « Instance centrale de prévention de la corruption » (ICPC) par le Décret n°2-05-1228 du 13 mars 2007<sup>8</sup>. L'ICPC est placée auprès du Chef du Gouvernement, auquel elle présente chaque année un rapport sur les questions relatives à la prévention de la corruption. Elle n'a pas de personnalité morale ni d'autonomie financière.
115. Investie essentiellement d'une mission de prévention, l'ICPC est en charge de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine (art. 2 du Décret n°2-05-1228). A cet effet, aux termes des articles 1 et 2 du Décret cité ci-dessus, elle est notamment chargée de:
  - proposer au gouvernement les grandes orientations d'une politique de prévention de la corruption, notamment en matière de coopération entre le secteur public et le secteur privé pour lutter contre la corruption ;
  - proposer des mesures de sensibilisation de l'opinion publique et organiser des campagnes d'information à cet effet ;
  - contribuer, en coopération avec les administrations et les organismes concernés, au développement de la coopération internationale en matière de prévention de la corruption ;
  - assurer le suivi et l'évaluation des mesures prises pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale en la matière et adresser des recommandations aux administrations, aux organismes publics, aux entreprises privées et à tout intervenant dans la politique de prévention de la corruption ;

---

<sup>7</sup> Il existe cependant un Programme d'action pour la prévention et la répression de la corruption contenant des mesures à court terme pour 2010-2012. Il n'y pas d'information sur le niveau de mise en application de ces mesures.

<sup>8</sup> Ceci correspond à presque deux mois avant la ratification de la CNUCC par le Maroc.

- donner aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir des faits de corruption ;
  - collecter toutes informations en relation avec le phénomène de la corruption et gérer la base de données y afférentes ;
  - informer l'autorité judiciaire compétente de tous les faits portés à sa connaissance à l'occasion de l'exercice de ses missions, qu'elle considère être susceptibles de constituer des actes de corruption punis par la loi.
116. L'ICPC est composée d'une assemblée plénière, d'une commission exécutive et d'un secrétariat général. Elle est présidée par une personnalité connue pour sa compétence, son expérience et sa probité, nommée par le Chef du Gouvernement pour une période de six années non renouvelable. L'assemblée plénière, qui est présidée par le président de l'ICPC comprend, outre le Médiateur (l'ancien *Wali Al-Madhalim*), 16 représentants institutionnels (notamment affaires étrangères, l'intérieur, la justice, les finances, le secrétariat général du gouvernement, l'emploi, l'éducation nationale, la santé, la modernisation des secteurs publics, et d'autres départements sectoriels) ; 14 représentants des organismes professionnels (incluant notamment l'Ordre des avocats, des *adouls*, des experts-comptables, le patronat, le groupement professionnel des banques du Maroc, les syndicats) ; 13 membres associés (nommés par le Chef du Gouvernement) dont 6 représentants de la société civile, 3 membres des associations de prévention de la corruption et 4 enseignants chercheurs en fonction de leur action, contribution ou compétence dans la lutte contre la corruption. Les membres de l'assemblée plénière sont nommés pour une durée de quatre ans, renouvelable une seule fois. L'assemblée plénière peut s'adjoindre, à titre consultatif, toute personne qui peut apporter une contribution à ses travaux. La commission exécutive comprend, outre le Président de l'ICPC, 8 membres choisis par l'assemblée plénière, parmi ses membres. Ils sont répartis comme suit : 4 membres parmi ceux désignés par les autorités gouvernementales ; 2 membres parmi les représentants des organismes professionnels et 2 membres parmi les membres associés. Le mandat des membres a expiré en octobre 2012.
117. Aux termes de l'article 36 de la Constitution de 2011, il est créé une Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC) qui devrait succéder à l'actuelle ICPC. D'après l'article 167 de la Constitution, l'INPPLC aura pour mission notamment d'initier, de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable. La mise en place des structures de l'INPPLC passera au préalable par l'adoption d'une loi qui lui donne la personnalité morale et l'autonomie financière, lui garantisse l'indépendance et lui donne l'ensemble des attributions et pouvoirs nécessaires pour qu'elle puisse exercer pleinement ses missions de prévention et de lutte contre la corruption, telles que spécifiées dans la constitution.
118. Un projet de loi relatif à l'INPPLC est en cours de discussion et elle devrait déjà adresser notamment des questions importantes, en dehors de la refonte de l'ICPC actuelle et le renforcement des moyens en termes de budget et de ressources humaines, telles que :
- Définir avec précision ses attributions en termes de diagnostic, d'évaluation, de conseil, de proposition, de communication, de coopération et de partenariat ;
  - Renforcer le rôle de l'Instance dans le développement et le renforcement de la culture de l'intégrité et dans la lutte contre la corruption ;

- Accorder à l'Instance des attributions plus larges lui permettant d'intervenir directement dans les actes de corruption avec des pouvoirs d'investigation et de saisine soit directement soit dans le cadre de coopération/délégation ;
- Donner à l'Instance les attributions de proposer des stratégies nationales pour la prévention et la lutte contre la corruption et le suivi de leur mise en œuvre ;
- Faire de l'Instance un passage consultatif obligatoire pour les projets de lois et de règlements pouvant avoir une relation avec le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption ;
- Doter l'Instance d'une gouvernance interne idoine avec une représentativité équilibrée dans ses organes et lui assurant l'ouverture vers l'ensemble des forces vives de la société ;
- Donner à l'Instance également une présence territoriale qui lui permettra de répondre aux sollicitations dont elle fera l'objet en tenant compte des spécificités régionales.

119. Par conséquent, il est recommandé **de mettre en œuvre la disposition de l'article 36 de la Constitution en adoptant la loi organisant l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption.**

120. Voir pour plus d'information les sections 2.4 (Administration publique, Contrôle) et 3.2 (Enquêtes et procédures pénales) de ce rapport (plus bas).

*Initiatives de la société civile pour la prévention de / lutte contre la corruption.*

121. Le travail associatif et le rôle des ONG qui étaient totalement absents dans la précédente Constitution apparaissent reconnus et renforcés dans le texte de la Constitution de 2011. Ainsi, aux termes de son article 12, les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues, par les pouvoirs publics, qu'en vertu d'une décision de justice.

122. Alors qu'il n'y a pas de collaboration active entre les autorités publiques et la société civile, il semble ne pas avoir de restrictions sévères sur les activités des organisations de la société civile même si celles qui s'occupent de la prévention de la corruption sont sujettes à des défis importants afin de contribuer à endiguer l'ampleur du phénomène. Sur un autre registre, il apparaît que les organisations de la société civile sont sujettes à une réglementation administrative et financière extensive, y compris les procédures d'enregistrement qui peuvent être appliquées de façon discriminatoire.

123. La première association qui s'est impliquée depuis 1996 dans la lutte contre la corruption est la branche marocaine de Transparency International. Seul acteur en la matière pendant des années, elle s'est heurtée à la réticence de beaucoup d'acteurs et institutions et a fait l'objet d'une fin de non-recevoir des autorités par rapport à la régularité de sa création et de ses activités (les autorités ont refusé de lui délivrer des papiers administratifs requis pendant 8 années, tolérant toutefois ses activités sur le terrain). Elle est par la suite reconnue comme une association d'utilité publique par un décret n°2-09-391 du 11 juin 2009.

124. Transparency Maroc mène des actions de sensibilisation et réalise des études. Depuis 2010, elle gère un Centre d'Assistance Juridique Anti-Corruption (CAJAC) créé à Rabat et qui offre de l'accueil/réception de plaintes et une assistance juridique aux victimes et/ou témoins d'actes de

corruption à titre personnel, gratuit et confidentiel<sup>9</sup>. L'Observatoire de la corruption de Transparency Maroc retrace, à travers une lecture quotidienne de la presse nationale, les principaux thèmes d'actualité relatifs à la corruption relatés par la presse et qui ont marqué la scène marocaine. Selon les indicateurs de l'Observatoire pendant les dernières années, les secteurs les plus touchés par la corruption, sont les collectivités territoriales, le secteur de l'habitat, de l'immobilier et du foncier, la santé, la justice, la police/gendarmerie, les impôts/finances, les marchés publics, le commerce/industrie, les établissements publics.

125. Le Réseau marocain de défense des biens publics (RMDBP) est une ONG qui œuvre contre la dilapidation et le détournement des deniers publics et contre l'impunité des crimes économiques. Sa création en 2001-2002 a fait suite à la publication d'un rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les détournements des fonds de la banque étatique CIH qui atteignaient 14 milliards DH. Il est membre de l'instance centrale de prévention de la corruption.

*Les principaux acteurs internationaux impliqués dans l'assistance anti-corruption et la coopération technique.*

126. La mise en place depuis Novembre 2010 du portail national [www.stopcorruption.ma](http://www.stopcorruption.ma) co-initié par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies / l'ANPME et l'ICPC, en collaboration avec la CGEM, le Ministère de la justice, le Ministère des Affaires économiques et Générales et avec l'appui technique de la GTZ<sup>10</sup>, contribue à enrichir le dispositif gouvernemental de prévention et lutte contre la corruption. Et ce, pour un climat des affaires favorable au développement des entreprises et à l'encouragement de l'investissement productif national et étranger, principale source de la croissance de l'économie et de la création d'emploi. Géré par l'ICPC, ce portail est pour le moment réservé aux dénonciations émises par les personnes, qui souhaitent dénoncer des actes, des tentatives de corruption ou d'incitation à la corruption, dans le cadre de marchés publics ou d'opérations d'investissement relatifs aux Petites et Moyennes Entreprises (PME). De manière générale, les entreprises dénoncent peu en raison d'un manque de confiance, du sentiment de l'inutilité d'une telle démarche et d'une crainte de représailles.
127. Le Maroc profite de l'assistance aux efforts de lutte et prévention de la corruption de la part d'organisations internationales (PNUD, UE, OCDE, Conseil de l'Europe...) et d'Etats (assistance bilatérale).

## **2. GARANTIES FONDAMENTALES ET PREVENTION DE LA CORRUPTION**

### **2.1. Séparation des pouvoirs**

128. Le Maroc a décidé de poursuivre la voie irréversible de la construction d'un Etat de droit dès la première Constitution du Royaume de 1962; le principe de séparation des pouvoirs a été introduit (article 82 de la Constitution de 1962) dans le système politique marocain afin de conforter une coopération entre les trois pouvoirs et en vue de garantir l'efficacité et le dynamisme des institutions étatiques.
129. La prééminence de la Constitution comme source de tous les pouvoirs s'inscrit dans un schéma constitutionnel efficient et rationnel, propre à garantir la séparation, l'indépendance et l'équilibre

<sup>9</sup> Un deuxième CAJAC régional a vu le jour dans la ville de Fès en 2011 et un troisième dans la ville de Nador en 2012.

<sup>10</sup> L'actuelle GIZ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

des pouvoirs, et qui a vocation à assurer la liberté et le respect de la dignité du citoyen. Cette approche est pertinente, vu l'importance de la séparation des pouvoirs aujourd'hui dans la consolidation de la démocratie, et la réalisation des objectifs souhaités de la transition démocratique du Maroc, notamment: la justice, les libertés fondamentales, le progrès économique, le développement social, et le progrès intellectuel et culturel.

130. La Constitution de 2011 déclare solennellement dans son article 107 que « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » et indique que « Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire ».
131. Dans l'architecture des pouvoirs sous la nouvelle Constitution, le « pouvoir judiciaire » fait l'objet d'une attention accrue. Désigné sous le vocable de « magistrature » sous les anciennes constitutions, les tribunaux et instances diverses ayant une fonction judiciaire sont érigées en « pouvoir judiciaire indépendant », régi par le Titre VII (articles 107 à 128) intitulé « Du pouvoir judiciaire ».
132. Cependant, compte tenu de l'héritage historique du Maroc, et notamment en raison de la nature monarchique du régime, cette séparation des pouvoirs peut sembler ne pas être totale du fait que l'institution du Roi, érigée en symbole de l'unité du pays, se retrouve à la tête de nombreuses structures, notamment le Conseil national du pouvoir judiciaire dont le Roi, chef de l'Etat, est également président. Dans les faits, ce Conseil sera dirigé par le président-délégué qui est le premier président de la Cour de cassation, ce qui semble une avancée par rapport à la situation actuelle.<sup>11</sup>
133. L'opinion publique marocaine considère que la séparation des pouvoirs devrait mettre un terme à la concentration excessive de la prise de décision, à la gestion autocratique des affaires publiques, et notamment à l'abus, au népotisme et à la corruption. La séparation des pouvoirs ouvre également la voie à la suprématie de la loi, au pluralisme politique, et à l'alternance du pouvoir. En outre, elle assure l'égalité des chances pour les citoyens, leur permet d'accéder à des postes de prise de décision, et les implique dans la gestion des affaires publiques pour contribuer de façon effective à la construction de l'Etat de droit.
134. Le législateur marocain ne s'est pas contenté de consacrer ce principe dans la Constitution, il a même pénalisé toute atteinte à ce principe, à travers la sanction de l'ingérence d'un pouvoir dans les attributions d'un autre pouvoir, garantissant ainsi leur indépendance (articles 237 à 239 du Code Pénal). Ainsi, des sanctions sont prévues pour les magistrats ou officiers de police qui se sont immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif par la voie d'édiction des règlements contenant des dispositions législatives, en arrêtant ou suspendant l'exécution d'une ou plusieurs lois, soit en empêchant d'exécuter les ordres de l'administration. Le législateur marocain incrimine aussi l'immixtion des représentants locaux du pouvoir exécutif (gouverneurs, pachas, super-caïds, caïds ou autres administrateurs) dans l'exercice du pouvoir législatif en édictant des règlements contenant des dispositions législatives, ou en arrêtant ou suspendant l'exécution d'une ou plusieurs lois, ainsi que dans l'activité judiciaire en signifiant des ordres ou statuant sur des matières de la compétence des cours ou tribunaux. L'équipe d'évaluation n'a pas eu de données sur l'application de ces dispositions.
135. L'obligation de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, pierre angulaire de l'Etat de droit qui est prévue à l'article 10 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, n'est pas

---

<sup>11</sup> Le précédent Conseil supérieur de la magistrature était *de facto* dirigé par le Ministre de la Justice.

seulement reconnue comme principe général de droit international, mais elle découle aussi de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel le Maroc est aussi partie.

136. Néanmoins, malgré cette consécration constitutionnelle des principes de la séparation des pouvoirs, en droit et en pratique, plusieurs obstacles, ont souvent compromis l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il en va ainsi notamment de la loi n°1-74-467 du 11 novembre 1974 portant statut des magistrats, la loi n°1-74-338 fixant l'organisation judiciaire du Royaume et les différentes dispositions du Code de procédure pénale et du Code de procédure civile relatives au système judiciaire. Selon quelques interlocuteurs marocains, l'indépendance du pouvoir judiciaire a été aussi mise à mal durant des années par l'ingérence arbitraire du pouvoir exécutif dans les affaires judiciaires ce qui a érodé la confiance du public dans l'intégrité de l'appareil judiciaire et a compromis la bonne administration de la justice. Le Ministère de la justice demeure pour le moment l'entité gouvernementale en charge de la gestion administrative du secteur de la justice **et il** qui possède de larges pouvoirs. En outre, les magistrats du parquet peuvent recevoir des instructions écrites du Ministre de la justice. A cet égard, la Charte de la Réforme du Système Judiciaire du Maroc, adoptée en juillet 2013 par la Haute Instance du Dialogue National sur la Réforme du Système Judiciaire indique : « *La Justice est empreinte, dans le cadre des dispositions constitutionnelles qui étaient en vigueur, par le fait que le Pouvoir exécutif est doté, à l'égard de la Justice, de prérogatives incompatibles avec les exigences de l'établissement d'un Pouvoir judiciaire indépendant, tel qu'il est consacré par l'actuelle Constitution.* »
137. Le but de l'évaluation est d'apprécier notamment le niveau d'indépendance réelle des magistrats par rapport au pouvoir exécutif, ce qui sera examiné dans les chapitres suivants.
138. Nonobstant, il est recommandé au Maroc de **mettre en œuvre les actions nécessaires à la réalisation des six objectifs de la Charte de la Réforme du Système Judiciaire afin de consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et des magistrats en particulier, d'accroître l'efficacité et l'efficience de la Justice et de développer les capacités institutionnelles du système judiciaire.**

## 2.2. Le pouvoir judiciaire - juges / procureurs

### a. *Prévention de la corruption des juges*

#### Vue d'ensemble du système judiciaire

##### *Catégories de tribunaux et degrés de juridiction*

139. Le fondement du système judiciaire marocain est inscrit dans la Constitution, au Titre VII « Du pouvoir judiciaire » (articles 107 à 128). Les tribunaux et cours forment un pouvoir distinct, qui tend à être indépendant des autres pouvoirs. Ils rendent la justice et exécutent les jugements au nom du Roi et en vertu de la loi (Art. 124 de la Constitution). La justice est administrée par la Cour de cassation et les juridictions ordinaires de droit commun, les juridictions spécialisées (administratives, commerciales) et celles d'exception (militaires). Aux termes de l'art. 127 de la Constitution les juridictions ordinaires ou spécialisées sont créées par la loi alors qu'il ne peut être créé de juridiction d'exception. Les procédures judiciaires impliquent au moins deux degrés de juridiction. La Cour constitutionnelle ne fait pas partie du pouvoir judiciaire.

140. Selon l'article premier du Dahir n°1-74-338 du 15 juillet 1974 fixant l'organisation judiciaire du Royaume, tel que modifié et complété par la loi 34-10, l'organisation judiciaire comprend les juridictions de droit commun suivantes: les tribunaux de première instance, les cours d'appel<sup>12</sup> et la Cour de cassation. Les juridictions ordinaires de droit commun administrent la justice en toutes matières à l'exception de celles que la loi réserve à d'autres tribunaux.
141. Les tribunaux de première instance (au nombre de 68) sont des juridictions de premier degré qui peuvent traiter toutes les matières sauf lorsque la loi attribue formellement compétence à une autre juridiction. C'est une compétence générale qui s'étend à toutes les affaires civiles, immobilières, pénales et sociales. Toutes les questions relatives au statut personnel, familial et successoral relèvent également de la compétence du tribunal de première instance. Les tribunaux de première instance sont compétents soit en premier et dernier ressort, soit à charge d'appel, dans les conditions déterminées par les codes de procédure civile et pénale, et, le cas échéant, par des textes particuliers. L'article 2 de la loi précitée divise les tribunaux de première instance selon la nature des affaires qu'ils connaissent en « sections des affaires de la famille », en « sections de justice de proximité » et en chambres: civile, commerciale, immobilière, sociale et pénale.
142. Outre la nature du litige qui détermine la compétence en raison de la matière, les tribunaux de première instance statuent en premier et dernier ressorts sur les affaires civiles dont le montant du litige est égal ou inférieur à 3.000 DH. Dans ces cas, l'appel est exclu, mais la décision peut toujours faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation. Si la valeur du litige est supérieure à ce montant ou si elle est indéterminée, le tribunal statue uniquement en premier ressort et l'appel est possible. De plus, des chambres d'appel ont été créées au sein des tribunaux de première instance qui connaissent de certains appels formés contre les jugements rendus par elles en premier ressort. Les tribunaux de première instance siègent en présence de trois juges dont un président (sauf affaires spécifiques et mineures où il y a un juge unique). Chaque tribunal de première instance comprend un président, des juges dont certains peuvent assurer des fonctions de vice-président et des juges suppléants ; et un greffe.
143. En matière pénale, les tribunaux de première instance sont compétents pour juger les contraventions et les délits. En revanche, les crimes relèvent de la compétence de la Cour d'appel. Ces tribunaux peuvent être divisés en chambres selon la nature des affaires qui leur sont soumises. Les tribunaux pénaux de première instance sont divisés en sections de la justice de proximité et en chambres: correctionnelles, accidents de la circulation, affaires des mineurs. Chacune des chambres peut comprendre un ou plusieurs magistrats. Toutefois, toute chambre peut valablement instruire et juger, quelle qu'en soit la nature et les affaires soumises au tribunal. Les recours contre les jugements émis par ces tribunaux sont interjetés devant les cours d'appel.
144. Les cours d'appel (au nombre de 21) sont des juridictions de second degré qui examinent une seconde fois les affaires déjà jugées en premier ressort par les tribunaux de première instance. Elles connaissent donc des appels des jugements rendus par ces tribunaux ainsi que des appels des ordonnances rendues par leurs présidents. Elles comprennent, sous l'autorité du Premier Président et suivant leur importance, un certain nombre de chambres spécialisées dont une chambre d'appel de statut personnel et successoral, une chambre sociale, une chambre civile et

---

<sup>12</sup> La Cour spéciale de justice était une juridiction chargée de la répression des crimes de concussion, corruption, trafic d'influence et détournements commis par des fonctionnaires publics. Elle a été créée par un Dahir portant loi n°1-72-157 du 6 octobre 1972 tel qu'il a été modifié et complété. Elle a été supprimée par le Dahir n°1-04-129 du 15 septembre 2004 qui a transféré la compétence matérielle de cette juridiction spéciale aux chambres criminelles des Cours d'appel, qui connaissent désormais des "crimes prévus par les articles 241 à 256 du Code pénal ainsi que des infractions indivisibles ou connexes".

une chambre criminelle. Toutefois, toute chambre peut valablement instruire et juger, quelle qu'en soit la nature des affaires soumises à ces cours. En toute matière, l'audience est tenue et les arrêts rendus par un collège de trois conseillers assistés d'un greffier, sauf si la loi en dispose autrement. Chaque chambre est présidée par un président de chambre ou à défaut par le conseiller le plus ancien. Elles comportent également un ministère public composé d'un Procureur Général du roi et de substituts généraux, un ou plusieurs magistrats chargés de l'instruction, un ou plusieurs magistrats chargés des mineurs, un greffe et un secrétariat du parquet général. Le jugement des crimes relève de la compétence des cours d'appel. A la différence des autres matières, les chambres criminelles des cours d'appel constituent des formations particulières, compétentes pour juger des crimes en premier et second ressort. La chambre criminelle siège, en raison de la gravité des affaires qui lui sont confiées, avec cinq conseillers, un président de chambre et quatre conseillers. La répartition des magistrats dans les diverses chambres est fixée chaque année par l'assemblée générale de ces derniers présidée par le premier président.

145. Le Dahir 1-1-150 du 17 août 2011 a promulgué la Loi 22-01 qui a modifié et complété le Code de Procédure pénale<sup>13</sup>. Grace à cette loi, l'article 260-1 a été ajouté lequel dispose que les cours d'appel seront compétentes pour les crimes financiers. Le décret n° 2-11-445 du 4 novembre 2011 a créé les sections des crimes financiers au niveau de quatre cours d'appel (Rabat, Casablanca, Fès et Marrakech). Ces sections sont compétentes, en vertu de l'art. 260-1 CP, pour les infractions prévues dans les articles 241 à 256 du Code pénal : cela inclut les crimes de corruption, de trafic d'influence, de détournement de fonds et de concussion dont la somme en jeu est plus de 100.000 DH. Ces sections comprennent des chambres d'instruction, des chambres pénales, des chambres pénales d'appel, un parquet général, un secrétariat greffe et un secrétariat du parquet général.
146. Selon les informations fournies par les autorités marocaines, les 50 magistrats affectés à ces sections ont été formés tant au Maroc qu'à l'étranger. Le Ministre de la justice et des libertés a saisi le directeur général de l'institut supérieur de la magistrature en vue d'intégrer davantage de programmes liés aux crimes économiques et financiers et les mesures visant à lutter contre la corruption dans le cursus dispensé à l'institut au profit des magistrats.
147. Selon les interlocuteurs rencontrés sur place, il est envisagé de créer de telles unités spécialisées de lutte contre les crimes économiques dans la plupart des Cours d'appel, et l'équipe d'évaluation ne peut que saluer cette avancée.
148. Le Maroc a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 9 décembre 2003 et l'a ratifiée le 9 mai 2007; elle est entrée en vigueur le 30 novembre 2007. En ratifiant la Convention, l'État a l'obligation d'aligner sa législation aux dispositions de la Convention<sup>14</sup>. Dans le souci de faire face à ces obligations internationales, l'État marocain a créé en 2007 l'ICPC (l'Instance

---

<sup>13</sup> L'article 260-1 de la loi relative à la procédure pénale dispose: "Par dérogation aux règles de compétence prévues par la présente section, les sections des crimes financiers près les cours d'appel, dont le ressort est fixé et délimité par décret, sont compétentes pour connaître des crimes prévus par les articles 241 à 256 du code pénal ainsi que des infractions indivisibles ou connexes". Loi n°36-10 modifiant et complétant la loi n°22-01 relative a la procédure pénale promulguée par le Dahir n°1-11-150 du 17 août 2011, Bulletin Officiel n°5978 du 15 septembre 2011, p. 2078.

<sup>14</sup> « Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes ou des personnes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. Ce ou ces organes ou ces personnes se voient accorder l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux du système juridique de l'État Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue. Ces personnes ou le personnel dudit ou desdits organes devraient avoir la formation et les ressources appropriées pour exercer leurs tâches ».

Centrale de Prévention de la Corruption). Cet organe n'a pas de personnalité morale ni d'autonomie financière et est placé sous le chef du gouvernement. L'ICPC en tant qu'unité spécialisée, a le devoir de mettre en place des mécanismes, des actions de prévention de la corruption ; la lutte contre ce défi incombant aux autorités de poursuite pénale. Comme mentionné plus haut, des sections des crimes financiers ont été mises en place en 2011 au niveau de quatre cours d'appel pour répondre à l'augmentation en nombre et en complexité du contentieux économique et financier, y compris de corruption. La création de ces sections répond au souhait de traiter plus rapidement et plus efficacement la délinquance économique et financière (dont la corruption) de haut niveau par une concentration de moyens matériels et humains, ainsi qu'une compétence accrue des magistrats.

149. Tout en saluant la création de ces sections spécialisées, l'équipe d'évaluation souligne le fait qu'elles ont été créées comme des unités spécialisées pour la lutte contre la corruption « de haut niveau » et le blanchiment d'argent. Pour autant, ces mesures ne sont que partielles. Ces unités spécialisées n'ont été mises en place qu'auprès des 4 cours d'appel parmi les 21 cours d'appel du pays. Ces unités sont chargées d'enquêter et de juger seulement les crimes de corruption et ceux connexes, le montant en jeu étant assez élevé. En revanche, les délits de corruption et trafic d'influence restent en dehors de leurs compétences. C'est un truisme de dire que les infractions de corruption ne sont dangereuses que par les sommes en jeu, plutôt que du fait des conséquences néfastes sur le bon déroulement de l'activité des entités publiques et la gestion étatique. Il faut notamment tenir compte du niveau de responsabilité au sein des différents pouvoirs. L'incidence de la corruption est plus importante quand elle provient d'un parlementaire, d'un magistrat ou d'un haut fonctionnaire. Les unités spécialisées doivent être en mesure de faire des enquêtes patrimoniales pour pouvoir découvrir tous les biens résultant de la commission des actes de corruption et blanchiment d'argent, d'avoir accès aux bases de données, aux renseignements des autorités publiques qui enregistrent les immeubles, les terres, les actions des sociétés de commerce etc., ainsi qu'aux données bancaires. En outre, il est envisageable de développer la spécialisation et la pluridisciplinarité des magistrats qui y sont affectés. Les tribunaux de première instance qui ont la compétence pour beaucoup d'affaires peuvent ne pas avoir les ressources et la spécialisation nécessaires, surtout lorsqu'il s'agit d'enquêtes patrimoniales à mener. Les jugements rendus vont dans ce sens.<sup>15</sup>
150. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **i) de poursuivre la création près des Cours d'appel des sections spécialisées dans la lutte contre les infractions de corruption et celles connexes, ii) de revoir et de préciser leurs compétences afin de poursuivre toutes les infractions de corruption et celles connexes commises par les parlementaires, les magistrats et les hauts fonctionnaires, iii) de continuer la formation spécialisée des magistrats affectés à ces sections.**
151. Le tribunal permanent des forces armées royales est une juridiction d'exception qui est régi par les dispositions du Dahir n°1-56-270 du 10 novembre 1956 formant Code de justice militaire. Il siège à Rabat mais peut siéger en tout autre lieu sur décision du Ministre de la défense. Il est compétent pour des crimes, délits et contraventions connexes qui sont commis par tous les militaires, officiers ou assimilés de tout grade. Il juge également toutes personnes, quelle que soit leur qualité, auteurs d'un fait, qualifié crime, commis au préjudice de membres des Forces armées royales et assimilées ou alors lorsque un ou plusieurs membres des Forces armées

---

<sup>15</sup> Le tribunal de première instance de Nador a acquitté 27 douaniers impliqués dans une affaire de corruption, à la suite de plaintes déposées par des Marocains résidant à l'étranger. Cinq autres accusés dans cette affaire ont été condamnés à des peines allant de quatre à six ans de prison ferme et des amendes de 1.000 à 2.000 DH (*Al Massae, Assabah, Akhbar Al Yaoum*, 29-30/12/2012).

royales sont coauteurs ou complices ; ainsi que toutes les personnes ayant commis une infraction qualifiée atteinte à la sûreté extérieure de l'état. Lorsque les militaires ou assimilés, poursuivis pour un délit, ont comme coauteurs ou complices des personnes non justiciables du tribunal militaire, tous les inculpés sont indistinctement traduits devant les tribunaux ordinaires.<sup>16</sup>

152. La Cour de cassation (créée au lendemain de l'indépendance et régie par le Dahir n°1-57-223 du 27 septembre 1957) est la juridiction suprême dans l'ordre judiciaire marocain. Son organisation et sa compétence sont déterminées par la loi du 15 juillet 1974 fixant l'organisation judiciaire du Royaume, le Code de procédure civile, certaines dispositions du Code de procédure pénale et du Code de la justice militaire. Les attributions et l'organisation de la Cour de cassation ont été modifiées et complétées par le Dahir n°1-97-65 du 12 février 1997. Présidée par un Premier Président, la Cour de cassation actuelle est issue depuis la Constitution de 2011 de la Cour Suprême. Le ministère public y est représenté par le Procureur Général du Roi assisté d'Avocats généraux.
153. Elle comprend des présidents de chambre, des conseillers, un greffe ainsi qu'un secrétariat du parquet général. La Cour de cassation comprend 6 chambres: une chambre civile (appelée 1ère chambre), commerciale, pénale, sociale, administrative, et une chambre de statut personnel et successoral (pour les pourvois en matière de mariage, divorce, filiation et succession). Chaque chambre est présidée par un président de chambre et peut être divisée en sections. Toute chambre peut valablement instruire et juger n'importe quelle affaire soumise à la Cour. La Cour de cassation est une juridiction collégiale. A ce titre, les audiences sont tenues et les arrêts sont rendus par 5 magistrats assistés d'un greffier. La présence du ministère public est obligatoire dans toutes les audiences. Dans certains cas, cette collégialité est renforcée et le Premier président de la Cour, le président de chambre et cette dernière peuvent renvoyer le jugement de toute affaire à une formation de jugement constituée par 2 chambres réunies. La formation constituée par 2 chambres peut décider le renvoi de l'affaire à la Cour de cassation jugeant en assemblée plénière (toutes chambres réunies). Les jurisprudences arrêtées par les chambres réunies s'imposent en principe à la juridiction de renvoi. Cette haute juridiction ne tient pas de fichier de décision rendues ni ne publie un bulletin des arrêts rendus.
154. Les attributions de la Cour de cassation sont nombreuses et diversifiées. La loi a cependant limité son rôle à l'examen des seules questions de droit : elle contrôle la légalité des décisions rendues par les juridictions de fond (de droit commun, spécialisées et d'exception) et assure ainsi l'unité d'interprétation jurisprudentielle. La Cour de cassation statue sur : les pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions du Royaume. Exceptionnellement, elle reçoit aussi des recours formés contre les décisions par lesquels les juges excèdent leurs pouvoirs ; les règlements de juges entre juridictions n'ayant au-dessus d'elles aucune juridiction supérieure commune autre que la Cour de cassation ; les prises à partie contre les magistrats et les juridictions autres que la Cour de cassation ; les instances en suspicion légitime et les dessaisissements pour cause de sûreté publique ou pour l'intérêt d'une

---

<sup>16</sup> Instituée par la loi 24-07 en tant que juridiction d'exception, la Haute Cour était compétente pour juger les membres du gouvernement à raison des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Elle comprenait, outre son président nommé par Dahir, des membres élus par parts égales au sein de la Chambre des représentants et au sein de la Chambre des conseillers (douze juges titulaires et douze juges suppléants pour les deux chambres). Cette loi n'est pas encore explicitement abrogée, mais l'article 94 de la Constitution de 2011 qui prévoit une responsabilité pénale des membres du gouvernement devant les juridictions du Royaume la rend caduque, ce qui est également confirmé par des interlocuteurs rencontrés sur place.

La question des archives de la Haute Cour n'a pas encore été réglée. A cet égard, les autorités devraient transférer ses archives auprès d'une juridiction existante et prendre des mesures pour en assurer leur future consultation par les entités et personnes intéressées.

bonne administration de la justice ; les appels contre les décisions des tribunaux administratifs comme juridiction du second degré. Par dérogation, elle reçoit, en premier et dernier ressort, les recours en annulation pour excès de pouvoirs formés contre les décisions de certaines autorités (actes réglementaires et individuels du Chef du Gouvernement et les recours contre les décisions des autorités administratives, dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif) – voir aussi plus bas [§ 164]

155. Parmi les juridictions spécialisées, il y a sept tribunaux administratifs (Rabat, Casablanca, Fès, Marrakech, Meknès, Agadir, Oujda) et deux cours d'appel administratives (Rabat et Marrakech) tels qu'institués et régis par les lois 41-90 et 80-03. Les tribunaux administratifs sont compétents pour juger, en premier ressort, les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, les litiges relatifs aux contrats administratifs et les actions en réparation de dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, à l'exclusion toutefois de ceux causés sur la voie publiques par un véhicule quelconque appartenant à une personne publique. Les tribunaux administratifs sont également compétents pour connaître des litiges nés à l'occasion de l'application de la législation et de la réglementation des pensions et du capital-décès des agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la Chambre des représentants, de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale, du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des actions contentieuses relatives aux recouvrements des créances du Trésor, des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. Ils sont, en outre, compétents pour l'appréciation de la légalité des actes administratifs dans les conditions prévues par l'article 44 de la loi (questions préjudicielles des juridictions ordinaires, plénitude des juridictions répressives).
156. Les tribunaux administratifs peuvent être divisés en sections suivant la nature des affaires dont ils sont saisis. Le président du tribunal administratif désigne, sur proposition de l'assemblée générale, pour une période de deux ans renouvelable parmi les conseillers, un ou plusieurs commissaires royaux de la loi et du droit. Ils ne sont pas chargés de défendre l'administration, mais doivent présenter une analyse objective et équilibrée de l'ensemble des éléments de l'affaire et guider/éclairer le tribunal vers une décision équitable et juridiquement correcte en proposant des solutions. Ils ne prennent pas part au jugement. Les audiences des tribunaux administratifs sont tenues et leurs jugements rendus publiquement par trois magistrats assistés d'un greffier. Les règles du Code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs. Par dérogation, la Cour de cassation demeure compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur : les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les actes réglementaires ou individuels du Chef du Gouvernement ; et les recours contre les décisions des autorités administratives dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif (art. 9 loi 41-90).
157. Les cours d'appel administratives sont compétentes pour connaître, en appel, des jugements rendus par les tribunaux administratifs et des ordonnances de leurs présidents. Le Premier Président de la Cour d'appel administrative ou le vice-président exerce les compétences de juge des référés lorsque la Cour est saisie du litige, il peut aussi accorder, sur requête, l'assistance judiciaire conformément aux normes légales. Les cours d'appel administratives peuvent être divisées en chambres suivant la nature des affaires dont elles sont saisies. Les décisions rendues par les cours d'appel administratives sont susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour de cassation, sauf les décisions rendues en matière de contentieux électoral ainsi qu'en matière d'appréciation de la légalité des décisions administratives. Les règles du Code de procédure civile sont applicables devant les cours administratives d'appel. Comme pour les

tribunaux administratifs, le Premier Président de la Cour d'appel administrative désigne, sur proposition de l'assemblée générale, pour une période de deux ans renouvelable parmi les conseillers, un ou plusieurs commissaires royaux de la loi et du droit.

158. Une autre catégorie de juridictions spécialisées est constituée par les juridictions commerciales qui sont régies par la loi 53-95 telle que modifiée (Dahir n°1-97-65 du 12 février 1997 portant promulgation de la loi n°53-95 instituant des juridictions de commerce): huit tribunaux de commerce (Rabat, Casablanca, Fès, Tanger, Marrakech, Agadir, Oujda et Meknès) et trois cours d'appel de commerce (Casablanca, Fès et Marrakech). Les tribunaux de commerce sont compétents pour connaître des litiges commerciaux dont le quantum excède 20.000 DH : des actions relatives aux contrats commerciaux, des litiges entre commerçants liés à leurs activités commerciales, des actions relatives aux effets de commerce, des différends entre associés d'une société commerciale, des affaires liées aux difficultés des entreprises. Le commerçant peut convenir avec le non commerçant d'attribuer compétence au tribunal de commerce s'il s'agit des litiges pouvant les opposer lors de l'exercice de l'une des activités du commerçant. Le tribunal de commerce est compétent pour connaître de l'ensemble du litige commercial qui comporte un objet civil. Le recours à l'encontre de leurs jugements est porté devant les cours d'appel de commerce. Les audiences des tribunaux de commerce/cours d'appel de commerce sont tenues et les jugements rendus par trois magistrats/conseillers, dont un président, assistés d'un greffier.
159. L'appel des jugements du tribunal de commerce est formé dans un délai de quinze jours courant à compter de la date de notification du jugement. La Cour d'appel de commerce peut être divisée en chambres suivant la nature des affaires dont elle est saisie. Toutefois, chaque chambre peut instruire les affaires soumises à la Cour et y statuer. La Cour statue dans un délai de dix (10) jours courant à compter de la date où le dossier parvient au greffe. Lorsque la Cour d'appel de commerce statue sur la compétence, elle transmet d'office le dossier au tribunal compétent. L'arrêt de la Cour n'est susceptible d'aucun recours, ordinaire ou extraordinaire.
160. Le Conseil constitutionnel est créé en 1992 en remplacement de la Chambre constitutionnelle (1962-1992) qui fut créée en décembre 1962 au sein de la Cour suprême. Le Conseil constitutionnel marocain actuel, tel que mis en place dans le cadre de la Constitution de 1996, se compose de douze membres. Le Roi en désigne six dont le président, tandis que le président de la Chambre des représentants (chambre basse) et le président de la Chambre des conseillers (chambre haute) désignent chacun trois, après consultation des groupes parlementaires. Il n'y a pas de conditions particulières de désignation. En fait, les membres sont généralement des éminents juristes pris parmi les professeurs de droit, de hauts magistrats et des avocats<sup>17</sup>. La durée du mandat est de neuf ans non renouvelable et les membres sont renouvelés par tiers tous les trois ans. Les membres du Conseil Constitutionnel sont, en outre, tenus de faire une déclaration de leur patrimoine dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours suivant celui de leur nomination et ce, conformément aux dispositions de l'art. 8 ter de la loi organique n°49-07 complétant la loi organique n°29-93 relative au Conseil constitutionnel.
161. Les attributions du Conseil constitutionnel comprennent essentiellement, d'une part le contrôle de constitutionnalité (les lois organiques avant leur promulgation et les règlements intérieurs des chambres parlementaires avant leur mise en application ainsi que les lois ordinaires avant leur

---

<sup>17</sup> De même, parmi les conditions requises pour les candidats, c'est la référence à des personnalités disposant « d'une haute formation dans le domaine juridique et d'une compétence judiciaire, doctrinale ou administrative, ayant exercé leur profession depuis plus de quinze ans, et reconnues pour leur impartialité et leur probité ».

promulgation sur saisine<sup>18</sup> facultative depuis 1992) et celui de l'application des règles de répartition des compétences législatives et réglementaires (la modification par décret de textes pris antérieurement en la forme législative et l'exception d'irrecevabilité)<sup>19</sup> et, d'autre part, le contrôle de la régularité des élections législatives (membres du Parlement) et des opérations du référendum. S'ajoutent en outre quelques attributions particulières telles que : la perte de la qualité de membre du Parlement pour défaut de déclaration du patrimoine ; l'inéligibilité à la Chambre des représentants ou à la Chambre des conseillers ou l'incompatibilité du mandat de représentant ou conseiller ; les questions d'incompatibilité et de vacance de siège à la Chambre des représentants ou des conseillers suite à un décès ou démission volontaire ; certains faits touchant ses membres et des cas de litige entre le Gouvernement et la Chambre des représentants ou la Chambre des conseillers au sujet de l'application des dispositions de la loi organique relative aux commissions d'enquête parlementaires<sup>20</sup>.

162. La Constitution de 2011 statue dans son titre VIII (articles 129-134) sur la Cour Constitutionnelle (qui vient d'avoir un changement de dénomination) et lui confère une autre attribution telle que les recours pour exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès. Toutefois, pour le moment, une nouvelle loi organique qui aurait réglementé l'activité de la Cour n'a pas été adoptée. La nouvelle Cour sera aussi composée de 12 membres pour une durée de 9 ans, mais il y a une modification de la procédure de nomination de ses membres qui sont désignés par les deux chambres du Parlement<sup>21</sup>.
163. Le Maroc entreprend actuellement de grands changements et des réformes importantes du système de la justice dont les principales obligations et inspirations découlent des dispositions respectives de la Constitution de 2011. La réforme de la justice est un chantier de plusieurs années. Mise en place en mai 2012, la « Haute instance du dialogue national sur la réforme de la justice », composée d'une quarantaine d'éminents membres (magistrats, juristes, enseignants, ONG et experts), s'est fixé pour objectif ambitieux de « mener une réforme profonde et globale » de la justice au Maroc. A travers 41 réunions organisées par cette instance consultative, les séances de dialogue ont porté sur des thèmes importants et les résultats sont traduits en recommandations proposées dans la Charte de la réforme du système judiciaire dont les maîtres mots sont l'indépendance, la moralisation et la transparence. Cette Charte, qui a été dévoilée le 12 septembre 2013, est axée sur 6 objectifs principaux – dont notamment le renforcement de l'indépendance et l'efficacité du pouvoir judiciaire, la moralisation de son fonctionnement ou la consolidation de la protection des droits de l'homme et des libertés – lesquels sont développés en 36 sous-objectifs qui nécessiteront 200 mécanismes d'exécution (objectifs sectoriels) et 353 mesures d'application.

---

<sup>18</sup> Les autorités suivantes peuvent saisir la Cour Constitutionnelle selon l'art. 132 : le Roi, le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, ou le cinquième des membres de la Chambre des Représentants ou quarante membres de la Chambre des Conseillers.

<sup>19</sup> Cette attribution ne figure pas dans la Constitution de 2011 mais elle pourrait faire l'objet de la nouvelle loi organique du moment qu'aux termes de son art. 132 « la Cour Constitutionnelle exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution et les dispositions des lois organiques ».

<sup>20</sup> Voir la note précédente de bas de page.

Par ailleurs, l'art. 133 de la Constitution de 2011 ajoute une compétence nouvelle de la Cour Constitutionnelle qui concerne une « exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ». Une loi organique doit fixer les conditions et modalités d'application du présent article.

<sup>21</sup> L'article 130 de la Constitution de 2011 a introduit une procédure d'élection des candidats présentés par le Bureau de chaque Chambre, à l'issue d'un vote à bulletin secret et à la majorité des deux tiers des membres composant chaque Chambre.

164. L'objectif de garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire vise notamment à : garantir l'indépendance du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ), garantir une représentativité globale et efficace au sein du CSPJ, assurer la gestion optimale de la carrière professionnelle des magistrats, renforcer l'inspection judiciaire, adopter un mécanisme de coopération entre le CSPJ et les autres pouvoirs, assurer la communication du CSPJ avec son environnement et assurer l'indépendance du Ministère public vis-à-vis du pouvoir exécutif. En outre, l'objectif de la moralisation du système judiciaire inclut : le renforcement des mécanismes de sanction pour garantir l'intégrité et la transparence du système judiciaire, la consolidation des principes de transparence, de contrôle et de responsabilité dans les professions judiciaires, l'inculcation des valeurs et des principes éthiques du système judiciaire ainsi que le renforcement du rôle de la Justice dans la moralisation de la vie publique. L'exécution des objectifs de la Charte est prévue sur une période allant jusqu'à 5 ou 6 années. Pour autant, les deux lois organiques relatives au CSPJ et au statut des magistrats sont prévues dans le courant de 2014.

#### *Indépendance du pouvoir judiciaire*

165. L'indépendance de la justice et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un Etat de droit. Ces principes profitent aux citoyens et à la société au sens large, car ils protègent le processus de décision judiciaire de toute influence indue et représentent en définitive une garantie pour la tenue de procès équitables.
166. La Constitution du Royaume ainsi que le Statut de la magistrature sont les deux documents de base consacrant les principes et les garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'indépendance de la justice mentionnée plus haut est garantie par la Constitution (article 107 relatif à la séparation des pouvoirs).

#### *La magistrature du Royaume, l'indépendance des juges*

167. Le corps judiciaire au Maroc est régi par le Dahir du 11 novembre 1974 portant la promulgation de la loi 1-74-467 formant statut de la magistrature, et modifiée à plusieurs reprises. La magistrature du Royaume forme un corps unique comprenant les magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux. Elle comprend également les magistrats qui exercent dans les services de l'administration centrale du ministère de la justice. Il y a environ 3.850 magistrats au Maroc. Parmi eux, à peu près 870 sont affectés au Ministère public et plus d'une centaine sont affectés à l'administration centrale.
168. Cependant, le statut de la magistrature au Maroc consacre des différences notoires, tant au niveau de l'exercice de la fonction judiciaire qu'en ce qui concerne la gestion de la carrière, entre les magistrats du siège et leurs homologues du ministère public [voir pour ceux-ci la section suivante consacrée aux procureurs].
169. L'indépendance du pouvoir judiciaire se manifeste dans l'interdiction d'intervention dans les affaires soumises à la justice et la responsabilisation du juge lui-même de la défense de cette indépendance. Dans l'exercice de sa fonction judiciaire, le juge ne saurait recevoir d'injonctions ou instructions/directives concernant les dossiers qui leur sont soumis, ni être soumis à une quelconque pression illicite. En plus, nul individu et nulle institution ne peuvent donner des instructions à un juge dans une affaire particulière.
170. Les magistrats du siège sont inamovibles et ne sont astreints qu'à l'application du droit (art. 108 de la Constitution). Et, chaque fois qu'il estime que son indépendance est menacée, le juge doit

en saisir le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Les décisions de justice ne doivent être fondées que sur l'application impartiale de la loi. En contrepartie, tout manquement de la part du juge à ses devoirs d'indépendance et d'impartialité constitue une faute professionnelle grave, sans préjudice des conséquences judiciaires éventuelles.

### *Contrôle des activités administratives des tribunaux*

171. L'autonomie budgétaire et administrative de la justice est un élément important de l'indépendance judiciaire. Selon le Conseil consultatif des juges européens, « les tribunaux ne sont réellement indépendants que s'ils disposent d'un budget propre et administré par une instance indépendante du pouvoir exécutif ou législatif »<sup>22</sup>. Dès 1999, la Déclaration de Beyrouth recommandait aux Etats arabes de « garantir un budget distinct pour le pouvoir judiciaire comprenant toutes ses branches et institutions. Ce budget doit être intégré comme un tout dans le budget de l'Etat. Il doit être déterminé selon l'avis du Conseil supérieur de la magistrature en concertation avec les institutions judiciaires »<sup>23</sup>. Au Maroc l'administration des tribunaux incombe au Ministère de la justice.
172. Le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas de budget propre. Le Ministère de la justice prend à sa charge les frais de fonctionnement du Conseil. C'est également le pouvoir exécutif qui est responsable de la gestion financière et administrative de la justice. Par ailleurs, à défaut d'un local propre, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit dans les locaux du Ministère de la justice.
173. Certains des interlocuteurs ont indiqué que l'administration de la justice devrait être séparée du Ministère de la justice pour mieux assurer l'indépendance et l'efficacité de la justice. La Charte de la réforme du système judiciaire ne prévoit que d'« Elargir le champ de la délégation administrative et financière pour les unités administratives déconcentrées »<sup>24</sup>
174. Le contrôle interne des activités des cours et des tribunaux est assuré par les premiers présidents des cours d'appel, les premiers présidents des cours d'appel administratives, les premiers présidents des cours d'appel de commerce qui procèdent personnellement à l'inspection des juridictions de leur ressort et sans possibilité de délégation à l'inspection des juridictions de leur ressort dans la limite de leurs attributions respectives chaque fois qu'ils le jugent utile et au moins une fois par an. Ils rendent compte au Ministre de la justice des constatations qu'ils ont faites. Les premiers présidents des cours d'appel exercent leur surveillance sur tous les magistrats du siège de leur juridiction, ainsi que sur ceux des tribunaux de première instance et sur les services du greffe de ces juridictions. Il en est de même des premiers présidents des cours d'appel administratives ou de commerce en fonction du siège de leur ressort et des tribunaux administratifs ou de commerce du ressort les services du greffe de ces juridictions. De même, les présidents des tribunaux administratifs, les présidents des tribunaux de commerce et ceux des tribunaux de première instance exercent leur surveillance sur les magistrats du siège de leur tribunal, ainsi que sur les services du greffe.
175. Le contrôle externe comprend l'inspection des juridictions qui est destinée notamment, à apprécier leur fonctionnement ainsi que celui des services qui en dépendent, les méthodes utilisées et la manière de servir les personnels magistrats et greffiers. Le corps d'inspection est

---

<sup>22</sup> Charte du juge européen.

<sup>23</sup> Recommandations de la première Conférence arabe sur la justice, juin 1999.

<sup>24</sup> Charte de la réforme du système judiciaire, page 194.

constitué de magistrats appartenant à la Cour de cassation ou en fonction à l'administration centrale sur proposition de l'inspecteur général et décision du Ministre de la justice. Les inspecteurs disposent d'un pouvoir général d'investigations, de vérification et de contrôle. Ils peuvent notamment convoquer et entendre les magistrats et fonctionnaires des juridictions et se faire communiquer tous documents utiles. Les rapports d'inspection sont transmis sans délai au Ministre de la justice avec les conclusions des inspecteurs ainsi que leurs suggestions.

#### *Organes de décision et organes consultatifs*

176. Calqué en grande partie sur le modèle français, le Conseil supérieur de la magistrature a été créé par la Constitution de 1962. Mais ce n'est qu'en 1974 (avec le Dahir du 11 novembre relatif au statut de la magistrature) que son rôle est défini avec plus d'exactitude.
177. Le Conseil supérieur de la magistrature qui est toujours en place, est présidé par le Roi et inclut selon l'art. 86 de la Constitution de 1996 : le Ministre de la justice en tant que vice-président, le premier président de la Cour de cassation, le procureur général du Roi près de la Cour de cassation, le président de la première Chambre de la Cour de cassation, deux représentants élus, parmi eux, par les magistrats des Cours d'appel et quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions de premier degré (10+1). Les magistrats élus membres du Conseil supérieur de la magistrature ne peuvent faire l'objet ni d'une promotion de grade, ni d'une mutation, ni d'une délégation pendant la durée de leur mandat. Aucun membre du Conseil supérieur de la magistrature ne peut siéger sur les affaires concernant sa situation ou celle d'un magistrat d'un grade supérieur au sien.
178. Le Conseil supérieur de la magistrature cède la place au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire qui est séparé du ministère de la justice et dispose désormais de son autonomie administrative et financière. Cette séparation sera renforcée, d'ailleurs, par l'attribution du mandat de Président-délégué dudit Conseil au Président de la Cour de cassation [voir note de bas de page 12]. Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est présidé par le Roi. Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire ainsi organisé par la Constitution (articles 113 à 116) a pour mission de: veiller à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur indépendance, nomination, avancement, mise à la retraite et discipline ainsi que d'élaborer des rapports sur l'état de la justice et du système judiciaire et présenter des recommandations appropriées en la matière. Le CSPJ peut émettre, à la demande du Roi, du gouvernement ou du parlement, des avis circonstanciés sur toute question se rapportant à la justice, sous réserve du principe de la séparation des pouvoirs.
179. Outre ses 13 membres issus de l'appareil judiciaire et qui sont des magistrats élus (le Premier-président de la Cour de Cassation en qualité de Président-délégué, le Procureur général du Roi près la Cour de cassation, le président de la Première chambre de la Cour de cassation, 4 représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel et 6 représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions du premier degré), le CSPJ s'est vu également intégrer comme membres de droit le Médiateur, le Premier-président du Conseil national des droits de l'Homme et 5 membres nommés par le Roi parmi des personnalités reconnues par leur impartialité, leur compétence et probité et qui se sont distinguées par leur apports en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté du droit, dont une proposée par le Secrétaire général du Conseil supérieur des Oulémas (20+1). En vertu de l'art. 114 de la Constitution de 2011, les décisions individuelles du CSPJ sont désormais susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction administrative du Royaume (la chambre administrative de la Cour de cassation).

180. A présent, le Conseil national du pouvoir judiciaire n'a pas encore été mis en place et la loi organique régissant son rôle n'a pas encore été adoptée. Une loi organique<sup>25</sup> devra fixer l'élection, l'organisation et le fonctionnement du CSPJ, ainsi que les critères relatifs à la gestion de la carrière des magistrats et les règles de la procédure disciplinaire.
181. Dans leur majorité, les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont des magistrats élus par leurs pairs. Cette apparente garantie d'indépendance du Conseil est compromise par le rôle joué par le ministre de la justice, dont la présence au sein du Conseil, place cette instance sous la tutelle du pouvoir politique. Grosso modo, le Conseil gère sous la surveillance du pouvoir exécutif la carrière des magistrats, de l'embauche au départ en retraite, en passant par les promotions et les procédures disciplinaires.
182. Pour autant, les représentants de la société civile, rencontrés sur place, ont exprimé de graves inquiétudes quant à l'influence politique exercée par le pouvoir exécutif sur le CSM. Cette représentation aurait pesé directement sur la nomination de juges à tous les niveaux, sur leurs affectations et mutations dans les tribunaux et sur l'issue des procédures disciplinaires. La presse électronique reprend à travers plusieurs articles concernant des cas concrets de nomination ou suspension de magistrats où le rôle du ministre de la justice a été crucial.<sup>26</sup>
183. Dans les paragraphes suivants est examinée la situation concernant les attributions de l'actuel Conseil supérieur de la magistrature et les améliorations apportées par les dispositions de la Constitution de 2011.
184. Le principe de consécration constitutionnelle consistant en une disposition constitutionnelle définissant le fonctionnement et les compétences du Conseil supérieur de la magistrature constitue une protection contre toute velléité de limiter le pouvoir de celui-ci.
185. La Constitution du Maroc (article 115) change la composition du nouvel organe de l'auto-administration des magistrats telle qu'elle est décrite plus haut. Cette composition du CSPJ, dont la plupart des membres sont des magistrats et 10 sont élus par leur pairs est en pleine conformité avec les normes généralement reconnues sur le statut de la magistrature.
186. Quant aux compétences du CSPJ, la Constitution statue qu'il doit veiller « à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline » (art.113). En matière disciplinaire, le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire doit être assisté par des magistrats-inspecteurs expérimentés (art. 116 de la Constitution).
187. Octroyer à un Conseil de la magistrature indépendant et à d'autres organes judiciaires autonomes une influence décisive sur les décisions en rapport avec la nomination et l'évolution de carrière des juges est un bon moyen de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire.
188. Il est fait état à l'autonomie administrative et financière du CSPJ dans l'article 116 de la Constitution. Le CSPJ devrait disposer de ressources financières, d'un personnel, d'un local et

---

<sup>25</sup> Après la visite sur place de l'équipe de l'évaluation, le ministère de la justice a rendu public dans le courant d'octobre 2013 deux projets de loi organiques relatifs au statut fondamental des magistrats et au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

<sup>26</sup> Telquel-online.com « CSM. Une institution sous contrôle », Allafrika.com « Maroc: Le Conseil supérieur de la magistrature provoque l'ire des magistrats » du 03 septembre 2013.

de moyens propres afin d'accomplir son mandat de façon indépendante. Le principe d'autonomie financière suppose à la fois de préserver le CSPJ des interférences externes en le dotant de ressources nécessaires à son propre fonctionnement, mais aussi lui accorder un pouvoir décisionnel en matière de détermination du budget de la justice et en matière d'affectation de fonds aux tribunaux.

189. Il n'est pas possible de se prononcer actuellement sur la mise en œuvre concrète de nouvelles compétences du CSPJ et leur influence sur la carrière des magistrats, car les normes légales qui auraient développé les dispositions constitutionnelles n'ont pas été adoptées. La Charte sur la réforme judiciaire prévoit dans son Premier sous-objectif « *Garantir l'indépendance du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire* » de différentes actions majeures de la transposition de normes constitutionnelles dans des lois organiques.
190. Au vu de ce qui précède, il est recommandé : **i) de suivre et de mettre en place le plus vite possible les objectifs de la Charte concernant l'indépendance du CSPJ ; ii) de prévoir dans la future législation des compétences étendues du CSPJ en matière de recrutement, de nomination, de promotion, d'affectation, de mutation et de discipline des magistrats en dehors de toute interférence du pouvoir exécutif ou législatif.**

#### *Transparence*

191. Le Conseil supérieur de la magistrature a rendu public, pour la première fois dans l'histoire de la justice au Maroc, l'intégralité des résultats de sa session ordinaire de l'année 2013. Il y est question de mutations, mesures disciplinaires, promotions, nominations aux postes de responsabilité et allongement de l'âge de départ à la retraite<sup>27</sup>.
192. Conformément aux recommandations de la Haute Instance du dialogue national sur la réforme du système judiciaire, lors de sa dernière session du 2013, le CSM a décidé de publier les mesures disciplinaires concernant les magistrats qui ont été radiés ou mis à la retraite anticipée<sup>28</sup>. Il est proposé dans la Charte de publier l'ordre du jour et le résultat des travaux de chacune des sessions du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Les modalités de la publication doivent être fixées par le règlement intérieur du Conseil.
193. A l'avis de l'équipe d'évaluation, vu le respect du principe de transparence comme un des piliers dans la prévention de la corruption, il est recommandé **que le CSPJ publie les comptes rendus de ses réunions ainsi que toutes ses décisions.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

194. Les magistrats du siège sont soumis au statut de la magistrature (SM) qui est adopté par le Dahir 1-74-467 du 11 novembre 1974 et qui détermine les conditions de recrutement, promotion, mutation, discipline et fin de carrière des magistrats en général. La magistrature du Royaume forme un corps unique comprenant les magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux. Les magistrats des tribunaux et cours administratives relèvent du statut de la magistrature mais font l'objet d'un recrutement et d'une formation adaptés à leur fonction. La magistrature comprend également les magistrats qui exercent dans les services de l'administration centrale

<sup>27</sup> [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) site officiel du Maroc du 06.09.2013.

<sup>28</sup> Idem.

du ministère de la justice. Leur affectation est prononcée par Dahir sur proposition du Ministre de la justice.

195. La magistrature marocaine se compose de trois types de magistrats : les magistrats du parquet, les juges d'instruction et les magistrats du siège. En plus de cette principale répartition, il y a des juges qui ont des tâches spéciales comme les juges d'application des peines, les juges pour mineurs délinquants, les juges de la famille, les juges en charge du notariat *Tawtiq* ainsi que les juges des sections des crimes financiers auprès des cours d'appel.

#### *Conditions de recrutement*

196. Selon l'art.2 SM, les magistrats sont répartis dans la hiérarchie des grades, fixée comme suit :
- *Hors grade* (Premier président de la Cour de cassation et Procureur général du Roi près ladite Cour) ;
  - *Grade exceptionnel* (Présidents de chambre à la Cour de cassation, Premier avocat général près ladite Cour, Premier président ou procureur général du Roi près de cours d'appel de Casablanca, Rabat, Fès, Marrakech et Meknès, Premiers présidents des cours d'appel administratives ou de commerce et Procureurs généraux du Roi près lesdites cours) ;
  - *Premier grade* (notamment Conseillers ou Avocats généraux à la Cour de cassation, Premiers présidents ou Procureurs généraux des autres cours d'appel, Présidents des tribunaux administratifs, Présidents des chambres de Cour d'appel ou des Cours d'appel administratives ou de commerce, présidents et procureurs du Roi des 5 tribunaux de première instance, des tribunaux administratifs et de commerce) ;
  - *Deuxième grade* (notamment Présidents, conseillers ou substituts des Procureurs généraux des chambres des cours d'appel de second classement, y compris les cours d'appel administratives ou de commerce ; Vice-présidents Premier substitut du procureur du Roi près des tribunaux de commerce, Conseillers près les tribunaux administratifs, Présidents ou Procureurs du Roi près des tribunaux de première instance de second classement) ;
  - *Troisième grade* (généralement des magistrats de première instance).
197. Généralement, les magistrats sont nommés parmi les attachés de justice. Ceci est le mode normal de recrutement. Toutefois, les juristes expérimentés peuvent être nommés directement à l'un des premier, deuxième ou troisième grades de la magistrature par Dahir après avis du CSM, s'ils remplissent les conditions suivantes : les professeurs de droit ayant enseigné une matière fondamentale pendant dix ans et les avocats justifiant de 15 années d'exercice de leur profession.
198. Une seconde dérogation concernant les tribunaux administratifs uniquement a lieu par test sur dossier des fonctionnaires publics occupant des postes classés à l'échelle 11 ou grade assimilé et justifiant au moins de 10 années d'ancienneté de service et titulaires d'une licence en droit ou d'un diplôme équivalent.
199. Les candidats qui veulent être nommés des attachés de justice doivent remplir les conditions contenues dans l'art. 4 SM. Toute personne qui possède la nationalité marocaine, sous réserve des incapacités prévues par le Code de la nationalité marocaine, jouit de ses droits civiques et qui est de bonne moralité, remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction, est âgé de vingt et un ans révolus et se trouve en position régulière au regard des lois relatives au service militaire et au service civil peut être nommé attaché de justice.

## Procédure de nomination

200. Les attachés de justice sont recrutés selon les besoins des différentes juridictions par voie de concours ouverts aux personnes qui remplissent les conditions précitées et sont titulaires d'au moins un diplôme universitaire de licence (licence en droit privé, certificat d'*alimya* qui est l'équivalent de la licence en droit musulman, délivré par Jaâamî Al-karaouine à Fès ou la licence en droit musulman). La liste des diplômes universitaires ainsi que les procédures et critères de présélection des candidats admis au concours des attachés de justice sont fixés par décret pris sur proposition du Ministre de la justice qui annonce les dates du concours et déclare les résultats. Concernant l'intégrité des candidats, la condition pour que les attachés de justice puissent être sélectionnés pour la participation au concours est que le dossier administratif du candidat ne doit contenir aucune poursuite ou sanction administrative ou tout ce qui peut toucher à leur comportement administratif et professionnel. Les candidats ayant satisfait aux épreuves du concours sont nommés attachés de justice par arrêté du Ministre de la justice et perçoivent une rémunération fixée par décret.
201. La nomination est faite par Dahir sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature parmi les attachés judiciaires ayant passé avec succès l'examen (écrit et oral) de fin de stage à l'Institut supérieur de la magistrature comme magistrat au premier échelon du 3ème grade. La répartition entre magistrat de siège et magistrat du ministère public intervient dans les mêmes conditions. Il n'existe pas de juges élus dans le système juridique marocain. La nomination se fait pour l'exercice de leurs fonctions de manière permanente jusqu'à l'âge de la retraite sauf si les magistrats commettent certains actes engendrant leur radiation (révocation). Ceux d'entre eux qui ne remplissent pas les conditions pour être nommés magistrats sont, par arrêté du Ministre de la justice, soit licenciés, soit remis à la disposition de leur administration d'origine. Toutefois, la commission d'examen peut proroger d'une année la durée du stage pour les candidats n'ayant pas réussi l'examen précité.
202. Le magistrat stagiaire (attaché judiciaire) ne peut être nommé dans les fonctions de juge (troisième grade) que s'il passe le stage statutaire prévu à l'Institut supérieur de la magistrature à Rabat avec succès. Ceux qui échouent sont soit licenciés s'ils sont de nouvelles recrues ou versés dans leurs fonctions d'origine s'ils étaient fonctionnaires au moment de leur admission au concours des attachés judiciaires.
203. En cas de vacance d'un poste, soit à la Cour de cassation, soit dans les cours ou tribunaux, les magistrats peuvent être chargés par Dahir pris sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, d'assurer, compte tenu de leurs spécialisations respectives, des fonctions correspondant à un grade supérieur au leur (Art. 26 SM). En cas de vacance d'un poste à l'administration centrale du ministère de la justice, les magistrats y affectés peuvent être chargés, par Dahir, pris sur proposition du Ministre de la justice, d'assurer des fonctions correspondant à un grade supérieur au leur.
204. Les conditions de recrutement des magistrats sont prévues dans le Statut de la magistrature. m Les attachés de justice sont recrutés selon les besoins des différentes juridictions par voie de concours ouvert et ils doivent remplir les conditions prévues à l'article 4 SM concernant la nationalité, la formation, la moralité, l'âge requis, l'aptitude physique etc.
205. Les magistrats des tribunaux administratifs relèvent du statut de la magistrature mais font l'objet d'un recrutement et d'une formation adaptés à leur fonction. Une autre exception prévue dans le

statut précité est réservée aux professeurs de droit ayant enseigné une matière fondamentale pendant dix ans et aux avocats justifiant de quinze années d'exercice de leur profession.

206. Le pouvoir exécutif domine pour le moment toute la procédure de recrutement des magistrats, de l'organisation du concours d'admission à leur nomination. Les attachés de justice au Maroc sont recrutés par voie de concours dont les conditions d'admission, le programme des épreuves, leur notation, ainsi que la composition du jury sont déterminés par le pouvoir exécutif (art. 5 SM). Les candidats au concours ne subissent aucun contrôle spécifique, ce n'est que le casier judiciaire que le candidat présente comme preuve de moralité.
207. Les candidats admis à l'issue du concours sont nommés comme attachés de justice par arrêté du Ministre de la justice (art. 6 SM). Après une formation de deux ans, ils sont nommés magistrats par Dahir sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (art. 7 SM). L'article 3 de la loi de 1974 permet aussi au Ministre de la justice de nommer sur titre, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, des avocats, universitaires ou fonctionnaires à certains degrés de la magistrature. Le pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature dans la procédure de recrutement des magistrats est donc purement consultatif.
208. Le mode de sélection par concours favorise sans conteste un recrutement plus égalitaire que le recrutement décidé par des commissions, mais il n'offre pas, lorsqu'il est mis en œuvre par le seul exécutif, de garanties d'indépendance suffisantes.
209. Selon les informations fournies dans son rapport public<sup>29</sup>, le Conseil a été saisi d'une liste de 297 attachés de justice qui ont passé avec succès l'examen de fin de stage, en prenant en considération leurs préférences, la situation familiale, et leurs conditions sociales. Le Conseil a répondu favorablement, en premier lieu, aux demandes des 30 premiers lauréats de cette promotion, « *en considération de leurs efforts durant la période de stage et pour encourager les futurs stagiaires à donner plus d'importance à cette période d'apprentissage de la profession de magistrat, le tout avec le souci de créer un équilibre entre l'intérêt général et les besoins des tribunaux* »<sup>30</sup>.
210. En conséquence, il est recommandé **que le CSPJ contribue au recrutement par concours des attachés de justice ainsi que pour toute autre vacance de magistrat selon des critères préétablis, incluant, le cas échéant, une vérification plus détaillée du candidat et se fondant sur ses qualifications.**

#### *Evaluation et planification du perfectionnement professionnel*

211. Il n'y pas de dispositions explicites relatives à l'évaluation des magistrats dans la loi relative au statut de la magistrature. Cependant, il y est fait référence aux dispositions réglementaires concernant la notation des magistrats. Les magistrats du siège sont soumis à la notation du président du tribunal ou de la Cour.
212. L'avancement de magistrats qui est régi par les articles 23-24 SM comprend l'avancement de grade et l'avancement d'échelon. L'avancement d'échelon est fonction à la fois de l'ancienneté et de la notation du magistrat, dans les conditions fixées par décret. Il a lieu de façon continue de grade à grade et d'échelon à échelon. Aucun magistrat ne peut être promu, dans la limite des

---

<sup>29</sup> [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) site officiel du Maroc du 6 septembre 2013.

<sup>30</sup> Idem.

postes budgétaires vacants, au grade supérieur s'il ne figure sur une liste d'aptitude. Chaque année, une liste d'aptitude à l'avancement où figurent les noms des magistrats qui doivent être promus est dressée et arrêtée annuellement par le Ministre de la justice sur l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. Il est tenu compte lors de l'établissement de cette liste : des diplômes universitaires, la qualification, l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions correspondant au grade supérieur. Un décret détermine les modalités d'établissement de la liste d'aptitude. Aucun magistrat ne peut être promu, dans la limite des postes budgétaires vacants, au grade supérieur s'il ne figure sur une liste d'aptitude. Seuls peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude les magistrats qui justifient, lors de l'établissement de cette liste, de cinq années de service dans leur grade. Tout magistrat qui bénéficie d'un avancement de grade est tenu d'accepter le poste qui lui est assigné dans son nouveau grade. En cas de refus, sa promotion est annulée.

213. La promotion des juges doit également répondre aux critères et principes d'objectivité et de transparence et doit être fondée sur des facteurs objectifs, notamment sur leur compétence, leur intégrité et leur expérience. Au Maroc, l'exécutif conserve pour le moment un pouvoir prépondérant dans la promotion des juges, car la liste d'aptitude des juges visés par une décision de promotion est dressée et arrêtée par le Ministre de la justice. Le Conseil supérieur de la magistrature n'intervient alors que pour confirmer une décision déjà prise par l'autorité exécutive.
214. Dans le rapport des activités du CSM en 2013<sup>31</sup> est précisé qu'il a été procédé pour la première fois à l'adoption des critères précis pour la mutation des magistrats, dont l'âge, la situation familiale, l'ancienneté et la spécialité. Dans ce cadre, 423 demandes de mutation, répondant aux critères, sur un total de 474 demandes soumises, ont été satisfaites, soit 89,24 % de l'ensemble des demandes soumises, alors que 263 autres demandes ne satisfont pas aux critères établis.
215. Le Conseil a également proposé de muter 12 magistrats, exerçant dans le parquet, dans des tribunaux qui souffrent d'un manque de ressources humaines.

#### *Le transfert d'un juge*

216. Aux termes de l'article 55 SM, les magistrats du siège peuvent, dans leurs spécialisations respectives, recevoir une nouvelle affectation, soit sur leur demande, soit à la suite d'un avancement, en cas de suppression ou de création de juridiction ou pour remédier à une insuffisance d'effectifs qui affecte gravement le fonctionnement d'une juridiction. Les affectations sont prononcées par dahir sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

#### *Délégation*

217. En cas de nécessité et en vue de pourvoir à un poste du siège, d'instruction ou du parquet, le Ministre de la justice peut, par arrêté, déléguer un magistrat pour occuper un poste pendant une période qui ne peut excéder trois mois par année (art. 57 SM). Toutefois, le Ministre de la justice peut, dans la même forme, avec l'accord du magistrat intéressé, renouveler la délégation pour une seule et nouvelle période n'excédant pas trois mois, sans l'intervention du Conseil. Les magistrats délégués doivent être d'un grade inférieur ou équivalent à celui qui correspond au poste vacant.

---

<sup>31</sup> [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) site officiel du Maroc du 6 septembre 2013.

218. Selon les dispositions des articles 38-41 du Statut de la magistrature, les magistrats peuvent être détachés sur la demande du magistrat auprès d'une administration, d'un office ou d'un organisme de l'Etat, d'une administration ou entreprise publique, pour exercer un enseignement ou remplir une mission publique auprès d'un Etat étranger ou auprès d'organismes internationaux. Les conditions du détachement doivent être fixées dans une procédure de détachement. A l'expiration du détachement, le magistrat détaché est obligatoirement réintégré dans le corps de la magistrature.
219. Pour le moment, l'équipe d'évaluation n'a pas pu établir quelles sont les conditions du détachement, ni les arguments qui permettent ce détachement, par exemple, dans une entreprise publique.
220. Le Plan opérationnel pour l'exécution de la Charte de Réforme du système judiciaire prévoit en outre de confier au CSPJ de prendre toutes les décisions individuelles relatives à la carrière professionnelle des magistrats (p.18), de mettre en place des critères objectifs et transparents pour l'évaluation de la performance des magistrats du siège et du parquet et pour leur avancement d'un grade à un grade supérieur (p.19), de limiter la délégation des magistrats aux cas d'extrême nécessité et selon des conditions fixées par la loi (p.22).

#### *Cessation de fonctions et révocation*

221. La cessation des fonctions est régie par le chapitre VI (articles 64 à 67 SM). La cessation définitive des fonctions entraînant la radiation et la perte de la qualité de magistrat, résulte : 1° de l'admission à la retraite dans les conditions prévues à l'article 65 ; 2 de l'admission à cesser ses fonctions, lorsque le magistrat ayant atteint la limite d'âge, n'a cependant pas droit à pension ; 3° de la démission régulièrement acceptée ; 4 de la révocation.
222. L'admission à la retraite ou à cesser les fonctions pour les magistrats est prononcée par arrêté du Ministre de la justice dans les conditions prévues par la législation sur les pensions. La limite d'âge est fixée à 60 ans, et peut être prorogée par Dahir pour une période maximale de deux années renouvelables deux fois pour la même durée, sur proposition du Ministre de la justice après avis du Conseil supérieur de la magistrature, lorsque le maintien du magistrat a été reconnu indispensable dans l'intérêt du service.
223. La démission ne peut résulter que d'une demande écrite de l'intéressé marquant sa volonté non équivoque de quitter les cadres de la magistrature autrement que par l'admission à la retraite. La démission n'a effet qu'autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination. L'acceptation de la démission la rend irrévocable. Elle ne fait pas obstacle, le cas échéant, à l'exercice de l'action disciplinaire en raison des faits déjà commis ou qui n'auraient été révélés qu'après cette acceptation.
224. Le cadre légal pour les cas de cessation de fonction est établi, mais rien n'est dit sur la révocation, à l'exception des dispositions de l'article 63 concernant la révocation pour absence au service. La révocation en tant que sanction disciplinaire doit être prise, comme toute autre sanction, sur décision de CSPJ avec un droit de recours à l'encontre de celle-ci.

#### *Salaires et avantages*

225. Selon l'art. 25 SM, la rémunération des magistrats comprend le traitement, les prestations familiales et autres indemnités, primes ou avantages institués par les textes législatifs ou

réglementaires. Une disposition similaire figure à l'art. 193 CJF pour les magistrats des juridictions financières.

226. Les juges classés au troisième grade perçoivent un salaire mensuel de 14.000 DH, tandis que pour ceux classés au deuxième grade, leur rémunération mensuelle est de 17.000 DH. Quant à ceux classés au premier grade, ils perçoivent à leur tour une rémunération mensuelle de 21.000 DH. Le salaire mensuel des magistrats de grade exceptionnel est de 35.000 DH. Les recommandations du dialogue national sur la réforme du système judiciaire prévoient une amélioration de la situation matérielle des magistrats au courant de l'année 2014.
227. En ce qui concerne les avantages/privilèges accordés aux magistrats, l'État fournit un véhicule et un logement de fonction pour les responsables judiciaires (présidents des tribunaux de première instance et procureurs du Roi, premiers présidents des cours d'appel et procureurs généraux du Roi près lesdites cours, et les hauts magistrats).
228. Tout citoyen peut prendre connaissance des rémunérations des juges à travers le site Web du Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration.

### Gestion des affaires et procédure

#### *Répartition des affaires*

229. L'équipe d'évaluation n'a pas reçu de statistiques exploitables dans ce domaine. L'affectation des magistrats par chambre ou section se fait dans le cadre de l'assemblée générale des magistrats. En outre, la répartition des affaires à l'intérieur d'une chambre ou section se fait par le président respectif et entre les mêmes chambres et les sections par le président du tribunal. Il n'existe pas de règle claire (tirage au sort, par exemple) sur la répartition des dossiers.

#### *Principe de l'audience publique*

230. Les audiences sont publiques, sauf lorsque la loi en dispose autrement (Art. 123 de la Constitution).
231. La loi pénale marocaine est caractérisée par le renforcement des garanties du procès équitable, notamment le droit de l'accusé à un ministère d'avocat, son droit de garder le silence et celui de pouvoir débattre de la pertinence des preuves. En revanche, la loi veille à fournir tous les mécanismes nécessaires pour détecter le crime et punir les malfaiteurs. Et pour assurer la transparence des procédures judiciaires, la défense, tant en matière pénale qu'en civile, ainsi que les parties au procès, disposent du droit d'accéder à tous les documents du dossier, à en débattre et à en apporter les preuves. A cela s'ajoute, les moyens de recours ordinaires et extraordinaires contre les décisions de justice.
232. Outre le fait que les audiences soient publiques, il peut être procédé à la récusation des juges par l'une des parties à l'occasion du manquement d'un juge à son impartialité, et dans le cas où le juge ou son épouse sont parties dans un différend, celui-ci est porté devant une autre juridiction désignée par la Cour de cassation pour trancher le litige.
233. Dans le cadre de la modernisation de l'administration judiciaire, les tribunaux sont dotés de systèmes informatiques permettant aux parties de suivre leur dossier à distance. Cette mesure

sera confortée davantage après la mise en application des recommandations du Dialogue national sur la réforme du système judiciaire, visant à mettre en place des tribunaux numériques.

### Principes éthiques, règles de déontologie et conflit d'intérêts

234. La nouvelle Constitution de 2011 dispose explicitement dans son article 111 que les magistrats jouissent de la liberté d'expression en compatibilité avec leur devoir de réserve et l'éthique judiciaire.
235. Le statut de la magistrature comporte très peu de règles relatives à l'éthique dans la fonction judiciaire (Chapitre 1 – Droits et devoirs des magistrats du Titre 3 ; articles 13 à 22 SM). Les magistrats sont, en toutes circonstances, tenus d'observer la réserve et la dignité que requiert la nature de leurs fonctions (art.13). Il est interdit aux magistrats toute délibération politique de même que toute démonstration de nature politique.
236. Tout magistrat lors de sa nomination à son premier poste et avant d'entrer en fonctions, doit prêter serment en jurant « de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat » (art.18 SM). Ce dernier est prêté devant la Cour d'appel. Toutefois, pour les magistrats directement nommés à la Cour de cassation, il est prêté devant cette juridiction. Cette prestation de serment est renouvelée au cas où, après avoir cessé d'appartenir à la magistrature, l'intéressé y est réintégré.
237. De plus, l'Amicale Hassanya des magistrats (association professionnelle de magistrats) a élaboré un code des valeurs judiciaires qui garantit un certain nombre de principes déontologiques, à savoir: l'indépendance, l'intégrité, la neutralité, l'égalité, la compétence, le comportement judiciaire, la solidarité. Ce code n'a pas de valeur obligatoire et n'est pas assorti de sanctions en cas de non-respect de ces règles par une déconsidération des collègues.
238. Les personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation ne semblaient pas accorder une valeur particulière au code d'éthique aux fins des impératifs d'intégrité et de prévention de la corruption, privilégiant davantage les principes tirés du bon sens commun de chacun.
239. L'interdiction d'appartenance politique n'est pas un principe éthique et elle peut être interprétée comme la privation du droit à la liberté d'expression et d'association.
240. Un code d'éthique doit faire référence au comportement attendu des magistrats tant dans l'exercice des fonctions (principes généraux de légalité, indépendance, impartialité, intégrité, compétence professionnelle, diligence, y compris en relation avec le déroulement du procès et des relations avec les médias) qu'en dehors du cadre des fonctions (l'intégrité, la probité, le tact, la réserve et la discrétion, plus spécifiquement, l'engagement politique, syndical, associatif ou religieux qui ne doit pas interférer avec les fonctions ; le magistrat ne doit pas donner de conseils juridiques hors du cadre des proches) etc.
241. Il est fait aujourd'hui référence au Maroc non seulement à la croissance des faits de corruption parmi les magistrats mais aussi à la nécessité de leur moralisation. En conséquence, il est consacré tout un chapitre dans la Charte aux mesures nécessaires sur la moralisation de la justice.

242. C'est pourquoi, il est recommandé de **conférer au CSPJ de nouvelles compétences en matière d'établissement de normes de déontologie pour les magistrats, en particulier à travers l'adoption d'un code d'éthique et de bonne conduite (dans l'exercice des fonctions ainsi qu'en dehors de celles-ci) en conformité avec les normes et les pratiques internationales.**

#### *Conflit d'intérêts*

243. Il n'y a pas de définition générale des conflits d'intérêts dans les textes de loi relatifs aux magistrats. La prévention des conflits d'intérêts est traitée par le biais des règlements sur les incompatibilités, les fonctions auxiliaires et la récusation (voir ci-après).
244. Le statut de la magistrature dispose dans son article 15 que tout magistrat doit faire une déclaration au Ministre de la justice lorsque son conjoint exerce une activité privée lucrative ou son conjoint possède dans une entreprise des intérêts de nature à nuire à la fonction dont il est investi. C'est au ministre qu'incombe la prise des mesures nécessaires au maintien de l'indépendance et de la dignité de la magistrature. L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance d'exemples sur la suite donnée à de telles déclarations, quels sont les arguments dans le cas où le ministre refuse de prendre quelques mesures et en quoi ces mesures consistent. Ainsi, il est possible que ce domaine qui traite des conflits d'intérêts ne soit pas du tout réglementé.
245. Les autorités marocaines sont conscientes de l'importance d'une réglementation correcte et concrète des situations des conflits d'intérêt qui pourraient saper parfois la confiance de la société dans l'impartialité et l'objectivité des magistrats dans la prise de décisions. A ce sens, l'équipe d'évaluation doit mentionner l'organisation d'un atelier de travail en décembre 2012 à Rabat où des experts internationaux ont fait part de l'expérience de leur pays dans le traitement des conflits d'intérêt.
246. Dans le Plan opérationnel pour l'exécution de la Charte de Réforme du système judiciaire, il est prévu l'adoption des dispositions législatives sur les sanctions encourues seulement pour les infractions relatives aux conflits d'intérêts (p.45). L'équipe d'évaluation est d'avis que les autres situations qui généreraient des conflits d'intérêts mais qui ne pourraient être qualifiées d'infraction doivent aussi être prises en compte et traitées d'une façon tranchante.
247. Il serait nécessaire de réunir dans des textes légaux tant la définition des conflits d'intérêts et les actes qui les constituent, que la délimitation stricte des faits qui faisant parties de la notion de conflits d'intérêts ne constituent pas une infraction mais une violation disciplinaire et, en conséquence, en instaurer un système bien défini des sanctions en cas de violation de ces règles.
248. Par conséquent, il est recommandé **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.**
249. Dans le sens de la recommandation ci-dessus, les conclusions et les recommandations formulées lors de l'Atelier sur les conflits d'intérêts qui a tenu ses travaux à Rabat le 7-8 décembre 2012 seraient un premier pas dans la réglementation du problème.

## Interdiction ou restriction de certaines activités

### *Cadeaux*

250. Il n'existe pas de règles explicites et détaillées portant spécifiquement sur l'acceptation de cadeaux par des magistrats. Les autorités renvoient à cet égard aux délits de corruption visés au Code pénal (notamment les articles 243, 245 et 248 CP). Elles déclarent en outre qu'il découle du principe de l'indépendance de la justice qu'un magistrat ne peut accepter aucun cadeau lié à quelque chose qui a été fait, qui doit être fait ou qui ne doit pas être fait en lien avec l'exécution de ses devoirs judiciaires.
251. Durant les entretiens menés avec les représentants de la magistrature et du Ministère de la justice, il est apparu que ce domaine doit aussi être clarifié surtout s'agissant des cadeaux qui ne tombent pas sous l'incidence de la loi pénale, des cadeaux, dont la valeur ne dépasse un certain seuil minime, des signes d'attention symboliques, conformément aux normes de politesse et d'hospitalité reconnues et des souvenirs symboliques pendant les activités de protocole ou dans d'autres actions officielles. Il est nécessaire d'avoir des règles sur la suite à donner après réception des cadeaux (registre des cadeaux, transfert au budget de l'Etat du cadeau ou de la valeur de celui-ci, achat par la personne à qui le cadeau a été présenté etc.).<sup>32</sup>
252. Il est donc recommandé **d'interdire les 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.**

### *Incompatibilités et activités accessoires*

253. Les règles en matière d'incompatibilités et activités accessoires offrent dans l'ensemble des limitations face à divers risques de corruption. S'agissant des incompatibilités, en vertu de l'art. 111 de la Constitution, les magistrats peuvent adhérer à des associations ou créer des associations professionnelles, dans le respect des devoirs d'impartialité et d'indépendance de la justice et dans les conditions prévues par la loi. Cependant, ils ne peuvent, en aucun cas, adhérer à des partis politiques ou à des organisations syndicales<sup>33</sup>.
254. Aux termes de l'art. 24 du Dahir 1-74-338 portant organisation judiciaire du Royaume, les conjoints, les parents et alliés jusqu'au degré d'oncle ou de neveu inclusivement ne peuvent être simultanément magistrats d'une même juridiction, sauf dispense qui peut être accordée par décision du Conseil supérieur de la magistrature lorsque la juridiction comprend plus d'une chambre ou si cette juridiction siège à juge unique et à condition que l'un des conjoints, parents ou alliés ci-dessus visés ne soit pas l'un des chefs de la juridiction. En aucun cas, même si la dispense est accordée, les conjoints, parents ou alliés visés, à l'alinéa précédent ne peuvent siéger dans une même affaire. Tout magistrat dont un parent ou allié jusqu'au degré d'oncle ou de neveu inclusivement est l'avocat d'une partie en cause ne peut, à peine de nullité du jugement ou de l'arrêt, être appelé à siéger (art. 25 du Dahir précité).

---

<sup>32</sup> Rec(2000)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduites pour les agents publics et son modèle de code de conduite en annexe (adoptée par le Comité des Ministres le 11 mai 2000 à sa 106<sup>e</sup> Session).

<sup>33</sup> De même, l'art. 13 SM prévoit l'obligation, en toutes circonstances, d'observer la réserve et la dignité, l'interdiction de toute délibération politique de même que toute démonstration de nature politique ou toute action de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions. L'art. 14 SM rappelle également l'interdiction de constituer de syndicats professionnels ou d'en faire partie.

255. L'article 15 du Statut de la magistrature interdit aux magistrats marocains d'exercer en dehors de leurs fonctions, même à titre occasionnel, une activité [accessoire], rémunérée ou non, de quelque nature que ce soit. Toutefois, des dérogations individuelles peuvent être apportées à cette règle par décision du Ministre de la justice, « dans l'intérêt de l'enseignement ou de la documentation juridique ». L'interdiction sus-énoncée ne s'étend pas à la production d'œuvres littéraires, scientifiques ou artistiques. Toutefois leurs auteurs ne peuvent, à cette occasion, faire mention de leur qualité de magistrat qu'avec autorisation du Ministre de la justice. (il s'agit de nouveau du pouvoir exercé par l'exécutif face aux magistrats).
256. Lorsque le conjoint d'un magistrat exerce une activité privée lucrative, déclaration doit en être faite au Ministre de la justice. Celui-ci prend ou provoque les mesures nécessaires au maintien de l'indépendance et de la dignité de la magistrature. Il en va de même lorsqu'un magistrat ou son conjoint possède dans une entreprise des intérêts de nature à nuire à la fonction dont il est investi. (art. 15 SM)

### *Récusation et retrait*

257. Le Code de procédure pénale comporte un ensemble de procédures spéciales relatives à la récusation des juges. Aux termes de l'article 273 du Code de procédure pénale, les juges doivent être récusés dans une affaire pénale dès lors qu'il existe des raisons suffisantes de douter de leur impartialité à l'égard de l'affaire ou de personnes physiques/morales directement impliquées dans la procédure. La récusation de tout magistrat du siège peut être demandée quand lui ou son/sa conjoint(e) a, un intérêt personnel au jugement de l'affaire ; quand il y a parenté ou alliance entre lui ou son/sa conjoint(e), et l'une des parties, ou l'un des avocats des parties ; quand il y a procès en cours, ou terminé, depuis moins de deux ans, entre l'une des parties et le magistrat, ou son/sa conjoint(e), ou leurs ascendants et descendants ; quand le magistrat est créancier ou débiteur d'une des parties ; quand il a précédemment donné son avis ou son témoignage dans la procédure, ou en a connu en premier ressort ; s'il est tuteur, héritier présomptif, employeur ou commensal du prévenu, du civilement responsable ou de la partie civile, ou si l'un d'eux est son héritier présomptif ; s'il y a inimitié grave et notoire entre lui et le prévenu, le civilement responsable ou la partie civile ; s'il est l'auteur de la plainte. Lorsque la suspicion touche plusieurs membres de la juridiction, la récusation devient une cause de renvoi de l'affaire devant une autre juridiction. Des règles similaires s'appliquent aux affaires de droit civil.<sup>34</sup>
258. Le droit de récusation appartient à l'inculpé, au civilement responsable et à la partie civile. La récusation se fait normalement avant tout débat/interrogatoire ou audition au fond. La demande de la récusation est formulée par écrit. La demande de récusation est adressée au premier président de la Cour d'appel lorsqu'elle concerne un magistrat du ressort de cette Cour, et au Premier président de la Cour de cassation lorsqu'elle concerne un magistrat de ladite Cour. L'ordonnance admettant la récusation et entraînant le dessaisissement immédiat du juge ou des juges récusés, n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucune voie de recours. En revanche, l'ordonnance rejetant la demande de récusation doit être motivée. Elle est susceptible de recours devant la Cour de cassation, mais l'exercice de ce recours n'empêche pas la continuation de la procédure ou le jugement de l'affaire. En outre, l'ordonnance rejetant la demande de récusation donne aussi lieu à la condamnation du demandeur débouté au paiement d'une amende de 1.200 à 2.500 DH, sans préjudice des pénalités qu'il peut encourir pour outrage à la magistrature si la nature des faits prétendus porte atteinte à l'honneur et à la réputation du magistrat.

<sup>34</sup> Articles 295 à 299 du Code de procédure civile (CPC).

259. Le renvoi à une autre juridiction peut avoir lieu pour deux causes :
- le renvoi pour cause de suspicion légitime (art. 270 CPP et suivants) qui doit être présenté par requête avant tout interrogatoire ou débat au fond à la Chambre pénale de la Cour de cassation, soit par le Procureur général du Roi près ladite Cour, soit par le ministère public établi près la juridiction saisie, soit par l'inculpé, soit par la partie civile. La requête n'a point d'effet suspensif. Il en est statué en chambre de conseil par la Chambre pénale de la Cour de cassation, après provocation des mémoires des parties concernées, en l'absence de celles-là ;
  - le renvoi pour cause de sécurité publique qui ne peut être ordonné par la Chambre pénale près la Cour de cassation que sur requête du Procureur général du Roi auprès la même Cour ;
  - le renvoi pour l'intérêt d'une bonne administration de la justice qui peut être ordonné par la même Cour sur réquisition du Procureur général du Roi près la Cour de cassation ou du Procureur général près la Cour d'appel concernée, soit d'office, soit sur requête des parties, pourvu qu'il n'en résulte aucun préjudice pour la manifestation de la vérité ou l'exercice des droits de la défense.
260. L'équipe d'évaluation est d'avis qu'il y a encore d'autres cas qui pourraient déclencher des conflits d'intérêts, mais qui ne sont pas énoncés dans le CPP et qui ne font pas l'objet d'une récusation ou retrait. En partant du statut unique des magistrats au Maroc, il est possible que l'affaire soit portée devant un juge qui a pris part à l'instruction, à l'enquête de ce dossier en qualité de procureur ou juge d'instruction. Il est possible qu'il ait tranché la même affaire à un niveau inférieur de juridiction. Ces situations pourraient aussi être qualifiées comme sources de conflits d'intérêts.
261. Dans cet échantillon de règles étudiées, il n'est pas toujours spécifié de conséquences d'un non-respect des dispositions.

#### *Les intérêts financiers*

#### *Les contrats avec les pouvoirs publics*

262. Il n'y a pas de règles concernant la possibilité ou les restrictions relatives aux contrats avec les pouvoirs publics.

#### *Restrictions postérieures à la cessation des fonctions*

263. Il n'y a pas de restrictions postérieures à la cessation des fonctions dans le cas des magistrats.
264. Comme mentionné dans les paragraphes précédents, la nécessité de préserver la confiance du public, en particulier en périodes de changement, souligne l'importance d'établir et de maintenir en place des systèmes qui permettent de traiter les conflits d'intérêts, dont ceux émanant du passage abusif d'agents publics vers le secteur privé (« pantouflage »). Le but suivi lors de l'interdiction du passage de l'agent public, qu'un magistrat représente aussi, c'est de garantir que des informations spécifiques acquises dans l'exercice d'une fonction publique ne soient utilisées abusivement, de s'assurer qu'il n'est pas influencé, dans l'exercice de son autorité, par des considérations de gain personnel ou l'anticipation d'un emploi futur et de s'assurer que leurs relations et contacts ne sont pas utilisés pour le bénéfice injustifié de ces agents ou d'autres personnes.

265. Les articles 64-67 du Statut de la magistrature traitent de la cessation des fonctions de magistrats. S'agissant des opportunités professionnelles après l'exercice de fonctions au service de la justice, cette problématique n'est pas abordée dans la législation et il semble qu'elle n'a pas été prise en compte lors de l'élaboration de la Charte. Tout de même, le législateur marocain a prévu dans l'art. 83 de la Loi portant Statut général de la fonction publique qu'un décret définira « *les activités privées qu'à raison de leur nature, un fonctionnaire, qui a définitivement cessé ses fonctions ou qui a été mis en disponibilité, ne pourra exercer. Il définira, le cas échéant, les délais d'interdiction d'exercice de ces activités. En cas de violation de l'interdiction prévue ci-dessus, le fonctionnaire retraité pourra faire l'objet de retenues sur sa pension, et éventuellement, être déchu de ses droits à pension* »<sup>35</sup>. La présente loi ne s'applique pas aux magistrats mais en principe, une réglementation adéquate sur le « pantouflage » pour eux serait aussi à saluer car elle impliquerait des restrictions objectives sous forme d'interdiction ou de délais de carence.
266. Lors des entretiens sur place, les interlocuteurs ont affirmé qu'une fois partis de leurs fonctions les magistrats ne peuvent pas faire usage dans d'autres activités des informations détenues, car ils peuvent encourir une peine pénale pour divulgation du secret professionnel. L'équipe d'évaluation a été également informée de l'intention d'inclure des dispositions en matière de migration abusive vers le secteur privé (le pantouflage). Le pantouflage, notamment quand il ne se fait pas dans la plus grande transparence, pose des problèmes éthiques et déontologiques liés au mélange des sphères privées et publiques, et des sphères de l'intérêt général et des intérêts particuliers ou de grandes entreprises.
267. L'équipe d'évaluation est d'avis que ce type de restriction pourrait être examiné et renforcé lors de l'amélioration de la législation sur les conflits d'intérêts des magistrats. Par conséquent, il est recommandé que **des règles claires soient introduites afin de prévenir des conflits d'intérêts pour les situations dans lesquelles des magistrats rejoignent le secteur privé (pantouflage).**

*Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

*La communication entre un juge et un tiers*

268. Concernant la confidentialité des informations, l'article 19 du Statut de la magistrature dispose : « Indépendamment du secret des délibérations auquel il est astreint par son serment, un magistrat ne peut communiquer à quiconque en dehors des cas prévus par loi, ni copies, ni extraits de documents, ni renseignements concernant les dossiers de procédure. » Ainsi les magistrats doivent garder secrètes les informations qu'ils entendent lors des audiences. Ils sont aussi obligés d'observer la confidentialité des informations qu'ils viennent à connaître dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils savent ou ont des raisons de soupçonner qu'elles ont un caractère confidentiel.
269. La violation des règles de confidentialité peut entraîner des sanctions disciplinaires conformément aux dispositions de l'article 58 du Statut de la magistrature : « *Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute susceptible d'une sanction disciplinaire.* »

---

<sup>35</sup> Dahir n° 1-58-008 du 24 février 1958.

## Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

270. Les magistrats constituaient, dans le passé, les premiers agents publics à être soumis au contrôle du patrimoine. Le dispositif mis en œuvre dans les années 1970 a été institué par le Dahir n°1-74-338 du 15 juillet 1974 portant statut de la magistrature au Maroc. Ce texte précurseur rendait le Ministre de la justice habilité à recevoir les déclarations de patrimoine des magistrats et à en contrôler le contenu.
271. L'art. 16 SM (tel qu'amendé par la loi n°53-06, promulguée par le Dahir n°1-07-201 du 30 novembre 2007) a introduit de nouvelles dispositions concernant la procédure et la tenue de la déclaration obligatoire de patrimoine des magistrats. Dans un délai maximum de trois mois suivant celui de sa nomination, le magistrat est tenu de déclarer l'ensemble de ses activités lucratives et le patrimoine dont il est propriétaire ou sont propriétaires ses enfants mineurs ou dont il est gestionnaire, ainsi que les revenus qu'il a perçus, à quelque titre que ce soit, l'année précédant celle de sa nomination. En cas de cessation de fonction, pour toute autre cause que le décès, le magistrat est tenu de faire la déclaration prévue ci-dessus dans un délai maximum de trois mois à compter de la date de cessation de ladite fonction. Si les conjoints sont tous deux magistrats, la déclaration est effectuée séparément et celle concernant les enfants mineurs est faite par le père.
272. Le patrimoine devant être déclaré est constitué par les biens meubles et immeubles. Constituent des biens meubles les dépôts en comptes bancaires, les titres, les participations dans des sociétés et autres valeurs mobilières, les biens reçus par voie d'héritage, les véhicules automobiles, les prêts, les objets d'art et d'antiquité ainsi que les parures et les bijoux. La valeur minimale des biens meubles devant être déclarés est fixée par voie réglementaire. D'après les dispositions de l'arrêté du Chef du Gouvernement n°3-87-09 du 11 février 2010 (publié dans le bulletin officiel n°5813 du 15 février 2010), elle est à l'heure actuelle de 300.000 DH. L'intéressé est également tenu de déclarer les biens dont il est copropriétaire ou gestionnaire pour le compte d'autrui. Toute modification intervenue dans la situation de fortune du ou des intéressés doit faire l'objet d'une déclaration complémentaire formulée dans les mêmes conditions. Le modèle de ces deux déclarations est fixé par voie réglementaire et publié au « Bulletin officiel ». Les déclarations sont renouvelées obligatoirement tous les trois ans au mois de février.
273. L'équipe d'évaluation a reçu des informations contradictoires concernant la loi applicable sur les déclarations de patrimoine des magistrats. Si, d'une part, pour certains interlocuteurs au cours de la visite sur place la loi 54-06 du 20 octobre 2008 semblait pouvoir les régir également (par interprétation de l'art. 2.1 de la Loi qui se réfère aux personnes nommées conformément à l'art. 30 de la Constitution de 1996 – personnes nommées par Dahir aux emplois civils et militaires), d'autre part, la Cour des comptes précise après la visite que les magistrats ne sont pas soumis à la loi 54-06. Or, l'article 17 SM ne se conforme pas avec la loi précitée concernant l'autorité de contrôle des déclarations puisqu'il donne compétence au ministre de la justice en collaboration avec le précédent Conseil supérieur de la magistrature. A cet égard, l'équipe d'évaluation a été informée après la visite sur place qu'aux termes de l'art. 147, § 4 de la Constitution de 2011, c'est la Cour des comptes qui est depuis investie de la mission de contrôle et de suivi des déclarations de patrimoine de toutes les catégories de personnes assujetties (y compris les magistrats). Dans la Charte sur la réforme judiciaire, il est proposé d'avoir une commission commune de la CDC et CSPJ pour l'examen des déclarations.
274. Ce n'est qu'en 2010 qu'un dispositif juridique régissant la déclaration obligatoire de patrimoine a été mis en application. Il a pour finalité de moraliser la vie publique et de servir comme un outil

efficace dans la prévention de la corruption et mettre une barrière à un enrichissement sans juste cause.

275. Les dispositions sur la déclaration des revenus et patrimoine ont été considérablement améliorées lors des derniers amendements à la législation concernée en 2007-2008. L'équipe d'évaluation n'a pas été informée sur l'existence de modèles de formulaire de déclaration alors que des notes explicatives ne sont pas encore à la disposition des dépositaires des déclarations. Or, ces outils contribuent à améliorer le niveau de sécurité juridique et à limiter la marge d'interprétation. L'éventail des biens à déclarer a été élargi. La procédure à suivre lors du dépôt de la déclaration et son examen a été mieux décrite. Les autorités ont expliqué après la visite sur place que la raison de principe qui a permis d'exclure de la déclaration les biens appartenant au conjoint (à l'exception des cas lorsqu'il/elle est aussi magistrat) est le régime de droit de séparation des biens des époux<sup>36</sup>, ce qui fait que le régime de la communauté des biens n'est que facultatif et très rare en pratique au Maroc.
276. Ce n'est que lors du contrôle de la déclaration qu'il est possible le cas échéant d'exiger de présenter les revenus des autres membres de la famille (le conjoint, les enfants ou les ascendants). En même temps, lors de ses vérifications l'autorité de suivi (le Ministre de la justice) a le droit de solliciter des renseignements sur les avoirs du conjoint, ainsi que de ses ascendants et descendants.
277. Il est important que la réforme englobe dûment tous les aspects de la déclaration de patrimoine, y compris les intérêts financiers susceptibles de créer des conflits d'intérêts, ainsi que les objets prêtés ou loués. Le magistrat est obligé de déposer une déclaration s'il a des modifications de la fortune, sans préciser qu'en effet il s'agit de l'augmentation du patrimoine.
278. A l'issue des premiers résultats de la mise en œuvre de la législation concernée, il est recommandé aux autorités, **en suivant les dispositions de la Constitution, de revoir et préciser les dispositions légales sur la déclaration de patrimoine des magistrats et clairement définir l'autorité responsable du suivi.**

## Supervision

### *Principes éthiques*

279. Il appartient au CSM, au Ministre de la justice et aux présidents des tribunaux et cours de contrôler l'application, par les juges, des principes réglementant l'éthique de la profession.

### *Emploi supplémentaire ou autres activités*

280. Comme indiqué précédemment, les dérogations individuelles à l'interdiction générale d'exercer une autre activité en dehors des fonctions ordinaires du juge peuvent être accordées par décision du Ministre de la justice, dans l'intérêt de l'enseignement ou de la documentation juridique. De même, le Ministre de la justice prend ou provoque les mesures nécessaires au maintien de l'indépendance et la dignité de la magistrature suite à la déclaration qui lui est faite à

---

<sup>36</sup> En vertu de l'art. 49 de la loi n° 70-03 portant Code de la Famille (promulguée par le Dahir n° 1-04-22 du 3 février 2004), les deux époux disposent chacun d'un patrimoine propre. Toutefois, les époux peuvent se mettre d'accord sur les conditions de fructification et de répartition des biens qu'ils auront acquis pendant leur mariage. Cet accord est consigné dans un document séparé de l'acte de mariage.

propos des activités privées et lucratives du conjoint d'un magistrat ou de leurs intérêts dans une entreprise qui sont de nature à nuire à la fonction du magistrat.

### *Déclaration de patrimoine*

281. Auparavant, le suivi des déclarations de patrimoine a été légalement réparti entre le CSM et le Ministre de la justice. Selon l'art. 16 SM, une commission présidée par le Ministre de la justice, vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, et composée des membres de droit de ce conseil examine régulièrement l'évolution des déclarations de patrimoine et des revenus des magistrats. La commission peut, le cas échéant, demander à tout magistrat de déclarer le patrimoine et les revenus de son conjoint. Le secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature présente un rapport sur les travaux de la commission devant ledit conseil lors de chaque session aux fins de prendre les mesures nécessaires à l'encontre du contrevenant.
282. De plus, l'article 17 SM précise que le Ministre de la justice est chargé de suivre l'évolution de la situation de fortune des magistrats et des membres de leur famille et qu'il a la faculté, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, de faire procéder, par voie d'inspection, à l'évaluation de leur patrimoine. Les magistrats désignés en qualité d'inspecteurs disposent d'un pouvoir général d'enquête, de vérification et de contrôle. Ils peuvent, notamment, convoquer et entendre les magistrats intéressés et se faire communiquer tous documents utiles. Les rapports d'inspection sont transmis sans délai au Ministre de la justice avec les conclusions et suggestions des inspecteurs.
283. La législation marocaine ne connaît pas l'infraction d'enrichissement sans juste cause, ni autres procédures (comme par exemple le renversement de la charge de la preuve) pour pouvoir sanctionner les magistrats lors de la détection d'une différence substantielle entre les revenus légaux et les avoirs en possession de sa famille. L'équipe d'évaluation voit mal la suite à donner à ces vérifications et contrôle du Ministre de la justice, sauf s'il est envisageable de recueillir des preuves de la corruption du magistrat qui constituerait un crime ou un délit. Il semblerait que le Maroc se penche actuellement sur l'étude de la possibilité d'incrimination de l'enrichissement illicite.
284. Cependant, comme il vient d'être dit plus haut, l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011 a apparemment donné plein pouvoir à la Cour des comptes en matière de déclaration de patrimoine (y compris pour les magistrats) en vidant ou laissant caduque la teneur des dispositions précitées des articles 16 et 17 SM qui n'ont toujours pas été revues. Désormais, en disposant de véritables pouvoirs et personnel pour un contrôle approfondis des avoirs, la Cour des comptes peut requérir des établissements bancaires et établissements de crédit tous renseignements sur l'état des comptes de dépôt ou des valeurs dont le déclarant, son conjoint ou ses ascendants ou descendants sont détenteurs, du conservateur général de la propriété foncière un inventaire des biens immeubles immatriculés ou en cours d'immatriculation au nom du déclarant, de son conjoint ou de ses ascendants ou descendants. Dans l'exercice de ces missions, ces établissements ne peuvent opposer un éventuel secret professionnel. La Cour des comptes dispose d'un personnel bien formé dans l'analyse économique et l'audit.
285. Conformément aux dispositions de l'article 147, § 4 de la Constitution de 2011, les déclarations de patrimoine des magistrats sont déposées à la Cour des comptes qui reçoit en tout quelques 100.000 déclarations. Une Chambre de la Cour des comptes est responsable des déclarations de patrimoine. La Cour des comptes émet des mises en demeure au bout de 90 jours pour ceux qui ne déclarent pas mais elles ne sont pas suivies de sanctions. La Cour des comptes, par le

biais de la Chambre de déclaration de patrimoine, avise les autorités de tutelle dont relèvent les magistrats, pour appliquer les sanctions prévues en cas de défaut de déclaration, ou de refus de régulariser une déclaration incomplète ou non conforme. La sanction prévue peut aller jusqu'à la révocation.

286. En dehors du contrôle préliminaire formel, le réel contrôle n'a pas encore été entamé par la Cour des comptes. Un processus est en cours concernant les définitions des critères de contrôles. Un projet de loi visant à amender l'actuelle loi 54-06 est en cours en la matière.
287. La proposition de la Charte (p. 43) d' « instituer une instance commune entre le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et la Cour des comptes pour la coordination dans le domaine du suivi et du contrôle des richesses et la déclaration du patrimoine » est à saluer par rapport à l'exclusion des compétences excessives du Ministre de la justice. Mais, en revanche, le bien-fondé de cette solution au regard du principe énoncé à l'art. 147, § 4 de la Constitution de 2011 qui attribue paraît-il la seule autorité en la matière à la Cour des comptes demeure équivoque.
288. La page 42 du Plan opérationnel pour l'exécution de la Charte de Réforme du système judiciaire met en exergue la nécessité de « suivre et contrôler les richesses et la déclaration du patrimoine, tout en prenant en considération, le cas échéant, les manifestations de richesse qui seraient sans commune mesure avec le revenu légitime de l'intéressé et ce, en observant des garanties prévues par la loi ».
289. Les mesures préconisées de renforcement du contrôle des avoirs des magistrats vont dans le sens des principes de prévention de la corruption et sont à saluer.

#### Mesures d'application de la loi et immunités

290. Le statut des magistrats se distingue nettement de celui des membres du gouvernement et des parlementaires dans la mesure où ils sont soumis à un régime disciplinaire particulier et peuvent être poursuivis pénalement dans les conditions prévues par la loi. Le cadre juridique du régime disciplinaire est régi par le Titre 3, Chapitre 5 du statut de la magistrature (articles 58 à 63).
291. Les sanctions disciplinaires applicables aux attachés de justice sont : l'avertissement ; le blâme ; l'exclusion temporaire pour une durée qui ne peut excéder deux mois, privative de toute rémunération à l'exception des prestations familiales ; le licenciement. Les attachés de justice ayant, par ailleurs, la qualité de fonctionnaire titulaire sont, dans ce dernier cas, remis à la disposition de leur administration d'origine. Les sanctions sont prononcées, après que les explications de l'intéressé ont été provoquées, par une commission ainsi composée : le Ministre de la justice, président ; le secrétaire général du ministère de la justice ; le directeur des affaires civiles ; le directeur des affaires criminelles et des grâces ; le directeur de l'Institut national des études judiciaires (art. 10 SM).
292. Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont prononcées après avis du Conseil supérieur de la magistrature soit par arrêté du Ministre de la justice, ou par Dahir selon le degré de la sanction. Sous réserve de sa prise à partie et le cas échéant, sa poursuite judiciaire, le magistrat qui manque à ses obligations d'objectivité, d'impartialité, d'honneur et de réserve qui sous-tendent sa fonction judiciaire, s'expose à des sanctions disciplinaires. Ces sanctions qui sont prévues par l'art. 59 du statut de la magistrature sont réparties en deux catégories :
- la première (premier degré) comportant l'avertissement, le blâme, le retard dans l'avancement d'échelon pendant une durée maximale de deux ans et la radiation de la liste

- d'aptitude (concernant l'avancement) peuvent être prononcées à l'égard du magistrat par arrêté du Ministre de la justice, après consultation du Conseil supérieur de la magistrature ;
- la deuxième comportant la rétrogradation (abaissement du grade), l'exclusion temporaire de fonction pour une durée ne dépassant pas 6 mois (l'arrêt d'exercice de la fonction qui est privative de toute rémunération à l'exception des prestations familiales), la mise à la retraite d'office avant l'échéance ou l'admission à cesser ses fonctions et la révocation avec ou sans droit à la pension pris par Dahir après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.
293. La procédure disciplinaire qui peut être déclenchée par une plainte ou une dénonciation contre un magistrat ou sur la base d'un rapport de l'Inspection générale du ministère<sup>37</sup> est mise en mouvement par le Ministre de la justice qui renvoie le dossier devant le Conseil supérieur de la magistrature qui fait foi, alors, de conseil de discipline. Le Conseil, avant de statuer, peut ordonner une enquête supplémentaire. Un rapporteur est désigné. Les faits imputés au magistrat concerné lui sont notifiés, ainsi que toutes les pièces versées dans le dossier dont il peut prendre connaissance, à l'exclusion de l'avis du rapporteur. Aucune décision ne peut être prise à l'égard du magistrat concerné, qui peut être assisté par un de ses collègues ou par un avocat, avant d'entendre ses moyens de défense.
294. En cas de poursuites pénales ou de faute grave, le magistrat peut être immédiatement suspendu de ses fonctions par arrêté du Ministre de la justice. Lorsque le magistrat a fait l'objet de poursuites pénales, sa situation n'est définitivement réglée qu'après que la décision rendue est devenue irrévocable. En cas d'abandon de poste, le magistrat incriminé doit être mis en demeure de réintégrer son poste dans les sept jours qui suivent la notification qui lui est faite. Passé ce délai, si l'intéressé n'a pas repris son service, la peine de révocation avec ou sans suspension de droits à pension peut être prononcée à son encontre par Dahir, après avis du conseil supérieur de la magistrature. La décision prise à son encontre est susceptible de recours en annulation devant la plus haute cour administrative, en l'occurrence ; la Chambre administrative de la Cour de cassation.
295. Les articles 16 et 17 SM sur la déclaration de patrimoine des magistrats sont muets concernant une quelconque responsabilité disciplinaire et des sanctions applicables. En outre, le régime disciplinaire des magistrats (chapitre V, art. 58 ss. SM) ne fait aucune référence à la déclaration de patrimoine (notamment refus ou absence de déclaration, présentation de déclarations incomplètes ou absence de régularisation) parmi les causes possibles de responsabilité disciplinaire.
296. Sur le plan pénal, en vertu de l'article 262 bis CP, sans préjudice de dispositions pénales plus graves, toute personne soumise en raison de ses fonctions ou d'un mandat électif à l'obligation de déclaration du patrimoine qui n'a pas procédé dans les délais légaux à cette déclaration après cessation de ses fonctions ou expiration de son mandat ou dont la déclaration n'est pas conforme ou incomplète est punie d'une amende de 3.000 à 15.000 DH. En outre, l'intéressé peut être condamné à l'interdiction d'exercer des fonctions publiques ou de se porter candidat aux élections pendant une période qui ne peut excéder six ans. Dans la Charte de la réforme les magistrats proposent d'aggraver les sanctions prévues à l'article 262-bis du Code Pénal.

---

<sup>37</sup> Une nouveauté de l'art. 116 de la Constitution de 2011 est que le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire est assisté par des magistrats-inspecteurs expérimentés.

297. En dépit du fait que les autorités ont inclus dans la Charte le suivi des manifestations de richesse qui seraient sans commune mesure avec le revenu légitime de l'intéressé, les magistrats ne peuvent être actuellement tenus pénalement responsables pour l'enrichissement illicite tel que prévu à l'article 20 de la Convention de l'ONU contre la corruption.<sup>38</sup>
298. Les magistrats sont passibles d'infractions pénales comme tout autre fonctionnaire. L'article 243 CP [concession] sanctionne d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 100.000 DH tout magistrat qui sollicite, reçoit, exige ou ordonne de percevoir ce qu'il sait n'être pas dû, ou excéder ce qui est dû, soit à l'administration, soit aux parties pour le compte desquelles il perçoit, soit à lui-même. La peine est portée au double lorsque la somme est supérieure à 100.000 DH.
299. L'article 248 CP dispose que tout magistrat qui sollicite ou agrée des offres ou promesses, qui sollicite ou reçoit des dons, présents ou autres avantages, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, juste ou non, mais non sujet à rémunération ou un acte qui, bien qu'en dehors de ses attributions personnelles, est, ou a pu être facilité par sa fonction ou bien se décider soit en faveur, soit au préjudice d'une partie est coupable de corruption passive.
300. L'article 253 CP prévoit que lorsque la corruption d'un magistrat, d'un assesseur-juré ou d'un membre d'une juridiction a eu pour effet de faire prononcer une peine criminelle contre un accusé, cette peine est applicable au coupable de la corruption.
301. Tout juge ou administrateur qui se décide par faveur pour une partie ou par inimitié contre elle, est puni de l'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 5.000 à 50.000 DH (art. 254 CP).
302. Par ailleurs, en vertu de l'article 256 CP, l'interdiction d'un ou plusieurs des droits mentionnés à l'article 40 pendant une période de cinq ans au moins et dix ans au plus est applicable ou l'interdiction d'exercer toutes fonctions ou tous emplois publics pendant dix ans au plus.
303. En tenant compte de la délicatesse de laisser la voie ouverte conformément au droit commun pour intenter des actions en responsabilité contre les magistrats, le législateur marocain a institué, dans les articles 391 à 401 du Code de procédure civile, une procédure pour leur prise à partie dans les cas suivants : 1. s'il y a eu dol, fraude, corruption ou concussion qu'on peut imputer à un magistrat du siège dans le cours de l'instruction ou lors du jugement, soit à un magistrat du ministère public dans l'exercice de ses fonctions ; 2. si la prise à partie est expressément prévue par une disposition législative ; 3. si une disposition législative déclare les juges responsables, à peine de dommages-intérêts ; 4. s'il y a déni de justice (Art. 391 du Code de la procédure civile). Les prises à partie sont portées devant la Cour de cassation par une requête signée de la partie ou de son mandataire authentique muni d'une procuration spéciale qui doit être annexée à la requête, ainsi que les pièces justificatives, sous peine de nullité. La requête doit être communiquée au ministère public qui se joint à la cause (Art. 9 alinéa 7 CPC). Il est statué sur l'admission de la prise à partie par une chambre de la Cour de cassation désignée par le Premier-président. Si la requête est rejetée, le demandeur est condamné à une amende qui ne peut être inférieure à 1.000 DH et supérieur à 3.000 DH, sans préjudice des dommages-intérêts envers les autres parties, s'il y a lieu (Art. 397 et 398 CPC).

---

<sup>38</sup> La Convention des Nations Unies contre la corruption.

304. Si la requête est admise, elle est communiquée dans les huit jours au magistrat pris à partie lequel est tenu de fournir ses moyens de réponse dans les huit jours de cette communication et doit s'abstenir, en outre, de la connaissance du procès ayant donné lieu à sa prise à partie jusqu'au jugement définitif de cette prise à partie, de la connaissance de toutes les causes que le demandeur ou ses parents en ligne directe ou son conjoint peuvent avoir devant la juridiction, à peine de nullité des jugements qui interviendraient (Art. 399 CPC). La prise à partie est portée à l'audience sur conclusions du demandeur et elle est jugée par les chambres réunies de la Cour à l'exclusion de la chambre qui a statué sur l'admission. L'état est civilement responsable des condamnations à des dommages-intérêts prononcés à raison des faits ayant motivé la prise à partie contre les magistrats, sauf son recours contre ces derniers (Art. 400 CPC). Si le demandeur est débouté, il peut être condamné à des dommages-intérêts envers les autres parties (Art. 401 CPC).
305. En matière pénale, les magistrats ne bénéficient pas d'une véritable immunité mais d'un simple privilège de juridiction qui consiste en leur soumission à des règles exceptionnelles régissant l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions qui leurs sont imputées dans l'exercice de leurs fonctions. Cette procédure exceptionnelle est prévue par l'article 265 du Code de procédure pénale qui, selon les distinctions qui en sont prévues, dicte des règles spéciales relatives à la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes et délits commis par les magistrats lors de l'exercice de leurs fonctions.
306. Le chapitre V du statut de la magistrature règlemente la procédure disciplinaire à l'encontre des magistrats. Les sanctions varient de l'avertissement à la suspension et elles sont prononcées après avis du Conseil supérieur de la magistrature par le Ministre de la justice. Cette décision est irrévocable sans droit de contestation.
307. Le Ministre de la justice contrôle dans une large mesure le processus disciplinaire. Il déclenche les poursuites contre les magistrats, instruit leur dossier à travers l'inspection du ministère et prend des sanctions de premier degré à leur encontre (art. 61 SM). Le Ministre de la justice peut par ailleurs suspendre, en cas de faute grave, un magistrat de ses fonctions sans consultation préalable du Conseil supérieur de la magistrature (art. 62 SM). C'est aussi le Ministre de la justice qui préside le conseil disciplinaire et qui désigne le magistrat rapporteur qui doit avoir un grade supérieur par rapport au magistrat jugé pour faute disciplinaire. D'après l'équipe d'évaluation, cette dernière exigence semble mettre les magistrats devant une hiérarchie presque militaire et jette des doutes car il semble que l'impartialité des magistrats rapporteurs dépend de son grade ainsi que de celui du fautif. L'équipe d'évaluation n'a pas été informée sur des textes qui auraient expliqué et réglementé les fautes disciplinaires ainsi que leur enquête et la procédure devant le CSM.
308. Dans le rapport de l'activité pour 2013, rendu public par le CSM, il est précisé que 26 magistrats ont comparu devant le Conseil pour conduite contraire à l'éthique ou à la morale, et dont les sanctions prises à leur encontre sont allées de l'avertissement à la radiation<sup>39</sup>. D'autres informations plus concrètes ont été publiées ensuite dans la presse électronique<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) site officiel du Maroc du 06.09.2013.

<sup>40</sup> [www.yabiladies.com](http://www.yabiladies.com) du 02.09.2013 : Quatre juges ont été démis de leur fonction, lors de la session ordinaire du Conseil supérieur de la magistrature qui s'est tenu dimanche le 1<sup>er</sup> septembre à Rabat. Pour cause, ils sont accusés de « défaillances professionnelles et comportementales, cinq autres magistrats ont écopé d'une retraite anticipée, neuf juges ont été suspendus, deux autres ont reçu des avertissements, un magistrat a vu sa promotion au grade supérieur retardée ».

309. Afin de préserver l'indépendance judiciaire, la procédure disciplinaire doit être menée par un Conseil de la magistrature indépendant et des magistrats rapporteurs désignés par le Conseil en prenant en compte la qualification, la probité et les capacités de celui-ci sans prendre en considération son grade. Le CSPJ doit statuer sur des fautes disciplinaires définies par la loi avec des textes de réglementation de la procédure disciplinaire.
310. La privation des magistrats du droit de contester les décisions disciplinaires à leur encontre a été abolie par la Constitution de 2011 qui déclare dans l'article 114 leur droit d'interjeter un recours contre toute décision individuelle du CSPJ.
311. Pour les raisons qui précèdent, il est recommandé de **mettre en œuvre le plus vite possible les mesures prévues dans la Charte : (i) de consolider l'autorité du CSPJ dans les procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats en rattachant l'inspection générale des services judiciaires au CSPJ et s'assurant que l'inspecteur général et les autres inspecteurs soient nommés par le CSPJ ; (ii) de définir ce qui constitue une faute disciplinaire ; (iii) de mettre en place des garanties supplémentaires aux étapes de la procédure disciplinaire ; (iv) de veiller à ce que le CSJP soit le seul organe responsable de statuer et prendre des décisions en matière de discipline, suspension et révocation en conformité avec les normes établies de conduite.**

#### Conseils, formation et sensibilisation

312. La formation (initiale) dispensée par l'Institut supérieur de la magistrature aux attachés de justice doit garantir l'acquisition de compétences et d'habileté professionnelles nécessaires pour exercer la fonction de magistrat de parquet ou de siège. Elle s'étend sur deux ans et comporte des cours théoriques, des travaux pratiques et des stages (incluant la déontologie, la culture des droits de l'Homme et la prévention de la corruption). Le régime, les modalités et la durée des cycles d'études et des travaux pratiques à l'Institut supérieur de la magistrature ainsi que ceux des stages dans les différents tribunaux, les administrations centrales, les services extérieurs locaux et les établissements publics ou privés sont fixés par voie réglementaire par arrêté du Ministre de la justice.
313. Le stage comporte un cycle d'études théoriques et de travaux pratiques dirigés, d'une durée de cinq mois, au cours duquel les stagiaires complètent leur formation juridique et s'initient aux procédures judiciaires courantes. Ils effectuent ensuite un stage pratique de quinze mois au sein des tribunaux de première instance et des cours d'appel. Ils participent ainsi à l'activité juridictionnelle sans pour autant pouvoir juger. Mais ils peuvent assister les magistrats chargés des mineurs et de l'instruction dans tous les actes d'information, ceux du ministère public dans la mise en œuvre de l'action publique. Ils sont autorisés à siéger en surnombre et à participer, sans voix délibérative, aux audiences civiles et pénales et à leurs délibérés. Ils sont astreints au secret professionnel et tenus au port de la robe à l'audience. Enfin un stage de quatre mois clôture cette période de formation. Il est accompli dans certains établissements pénitentiaires, dans certaines entreprises privées ou publiques, banques et préfectures.
314. Les magistrats bénéficient également d'une formation continue sur une série de thèmes liés directement à la lutte contre la corruption. Dans le cadre de la création des sections des crimes financiers, il a été procédé à la formation de 50 magistrats tant au Maroc qu'à l'étranger. Et en marge des recommandations de la quatrième réunion du groupe de travail intergouvernemental à composition limitée sur la prévention de la corruption, tenue à Vienne du 26 au 28 août 2013, le Ministre de la justice et des libertés a saisi le directeur général de l'Institut supérieur de la

magistrature en vue d'intégrer davantage de programmes liés aux crimes économiques et financiers et les mesures visant à lutter contre la corruption dans le cursus dispensé à l'institut au profit des magistrats.

315. L'Institut supérieur de la magistrature (ISM), créé par le décret royal n°2-69-587 du 29 janvier 1970 et actuellement régi par la loi 09-01, du 3 octobre 2002, est chargé de formation initiale des attachés de justice à travers des cycles d'étude, des séminaires et des stages pratiques ainsi que la formation continue et spécialisée des magistrats.
316. La réforme de 2002 de l'Institut supérieur de la magistrature marocain représente une tentative de détachement de cette institution du Ministère de la justice. La loi n°09-01 du 3 octobre 2002 érige en effet l'Institut supérieur de la magistrature en un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Cependant, la loi accorde au Ministre de la justice la présidence du conseil d'administration de l'Institut, ce qui maintient cette institution sous l'autorité et le contrôle du pouvoir exécutif.
317. Tenant compte du fait que c'est un établissement qui forme des magistrats et qui est aussi responsable de la formation continue des magistrats, il serait logique que les programmes d'études et de formation continue soient dressés, élaborés et approuvés par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Grâce à ses compétences d'évaluation des magistrats, au fait de connaître la réalité dans l'activité du système judiciaire, c'est à lui de proposer le mode, les mécanismes de la formation initiale et continue dans le but d'avoir des magistrats professionnels, compétents et intègres.
318. Il n'existe pas à l'heure actuelle une formation initiale portant notamment sur les sujets de déontologie et d'éthique professionnelle. Lors de la visite sur place, les représentants du Ministère de la justice et de l'ISM ont informé l'équipe d'évaluation des prévisions d'avoir dès 2014 des cours sur l'intégrité des magistrats et des principes éthiques de la profession. En conséquence, il est recommandé **que tous les magistrats bénéficient de mesures de formation et de conseils pertinents sur l'éthique et l'intégrité, notamment en faisant jouer un rôle actif au CSPJ.**

## ***b. Prévention de la corruption des procureurs***

### Aperçu du Ministère Public

319. En vertu de l'article premier du statut de la magistrature, la magistrature du Royaume forme un corps unique comprenant les magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux avec un système commun de carrière. Il en résulte que le ministère public fait également partie intégrante du pouvoir judiciaire. Il dispose, en vertu de la loi, des larges compétences conjuguant la fonction judiciaire et la fonction administrative. Il est chargé également de mettre en mouvement et contrôler l'action publique, et d'exécuter le jugement lorsqu'il devient définitif. Cependant, il y a des spécificités qui sont propres aux procureurs et sont dues à leurs fonctions particulières. La présente partie se limite à souligner certains aspects spécifiques au statut des procureurs et renvoie au chapitre relatif aux juges (plus haut) pour tout le reste afin d'éviter des doublons.
320. Il n'existe pas de lois spécifiques sur le ministère public au Maroc. Le législateur marocain a organisé l'institution du ministère public et fixé ses compétences dans plusieurs textes juridiques. Le statut du procureur est aussi régi par le Statut de la magistrature et à quelques exceptions

indiquées plus bas il est le même que celui du juge. Les compétences du procureur, ainsi que la structure hiérarchique du ministère public en matière pénale sont définies principalement dans le Code de procédure pénale (articles 31 à 51). Ainsi les dispositions de l'article 36 du CPP disposent que « *Le ministère public est chargé de la mise en mouvement, de l'exercice et du contrôle de l'action publique* ». <sup>41</sup> La structure hiérarchique du parquet et la responsabilité du procureur inférieur face à son supérieur est reflétée pleinement dans le CPP. Les compétences, la structure hiérarchique, la soumission au procureur supérieur et en même temps le pouvoir discrétionnaire dont il dispose, tout s'inscrit bien dans le rôle du procureur dans un Etat de droit.

321. A la différence des magistrats du siège, les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent se conformer également aux instructions écrites, conformes à la loi, émanant de l'autorité hiérarchique (2ème alinéa de l'article 110 de la Constitution). Des atténuations au principe de l'indépendance de la justice peuvent être interceptées dans le cas des procureurs. Cet état de droit a prévalu sous les anciennes constitutions depuis 1961 en passant par les lois fondamentales de 1970, 1972, 1993 et 1996. Il s'agit plus particulièrement tout d'abord du fait que les procureurs forment un corps organisé hiérarchiquement, ayant à sa tête le Ministre de la justice. Celui-ci peut transmettre des dossiers aux Procureurs généraux du roi, assortis d'instructions générales concernant la politique pénale (à travers des circulaires) qui doivent être appliquées. Cela veut dire que quand un procureur reçoit l'ordre d'agir, il doit en quelque sorte se soumettre ou se démettre. Si un procureur peut théoriquement développer des conclusions différentes dans l'exposé de ses remarques orales et qui peuvent aller à l'encontre des instructions écrites de ses supérieurs sans que cela ne puisse engendrer la nullité de la procédure pour cause de violation des instructions écrites (article 38 du CPP), en raison de la rigueur de la subordination hiérarchique il est difficilement concevable en pratique qu'un procureur aille à l'encontre de l'ordre de son supérieur.
322. D'autre part, selon les dispositions du Code de procédure pénale, le ministère public est dépendant du Ministre de la justice qui est chargé de l'exécution de la politique pénale. L'élaboration de la politique pénale relève du Ministre de la justice qui la communique aux procureurs généraux pour son application. Aux termes de l'art. 51 CPP, le Ministre de la justice supervise l'exécution de la politique pénale et la communique aux procureurs généraux du Roi qui veillent à son application.
323. Les membres du parquet reçoivent également des instructions écrites conformément à la loi de leurs supérieurs hiérarchiques, qui sont le procureur du Roi et le procureur général du Roi, eux-mêmes des magistrats, et ce conformément aux dispositions des articles suivants (articles 51, 39 et 49 du Code de procédure pénale).
324. En outre, contrairement aux magistrats assis, les magistrats debout sont amovibles et dépendants. Ils peuvent plus facilement être révoqués ou mutés que les magistrats du siège. Chaque membre du parquet peut être remplacé par un autre car le ministère public forme un corps indivisible et uni.
325. Cette particularité des fonctions du ministère public apparaît aussi clairement dans les conditions de leur promotion, discipline, mobilité et notation. Relevant du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire conformément aux dispositions pertinentes de la nouvelle Constitution, les garanties prévues aux profits des magistrats n'excluent pas la prise en considération des rapports

---

<sup>41</sup> Code de procédure pénale.

d'évaluation établis par l'autorité hiérarchique des membres du ministère public lors de l'examen de leurs dossiers (dernier alinéa de l'article 116 de la Constitution).

326. Les procureurs jouent un rôle important dans l'administration de la justice, la représentation de l'intérêt public et la protection des droits des victimes. Pour s'acquitter de ses attributions, le ministère public doit représenter une autorité forte, impartiale et indépendante en charge d'enquêter et de poursuivre les infractions. Au sein même de cette autorité, chaque procureur doit être habilité à remplir ses obligations professionnelles de manière indépendante, impartiale et objective.
327. S'agissant des niveaux d'organisation, le ministère public est pratiquement représenté auprès toutes les juridictions de droit commun : tribunal de première instance, Cour d'appel et Cour de cassation. Il est composé d'un procureur du Roi et d'un ou plusieurs substituts auprès du tribunal de première instance, d'un procureur général du Roi et de substituts auprès des cours d'appel ainsi que d'un procureur général du Roi et d'avocats généraux auprès de la Cour de cassation.
328. La présence du ministère public est toujours obligatoire en matière pénale. Aucune juridiction répressive ne peut siéger valablement sans la présence d'un représentant du parquet. Toutefois, le ministère public n'est pas toujours obligatoirement représenté en matière civile, sa présence à l'audience est facultative, sauf dans les cas spécifiques déterminés par la loi et dans les cas où il est partie principale ou partie jointe dans un procès civil ou dans toutes les audiences de la Cour de cassation.
329. En plus du ministère public présent auprès des tribunaux de droit commun, il existe un ministère public propre au tribunal de commerce<sup>42</sup> Les articles 2 et 3 de la loi 53-95 instituant des juridictions de commerce prévoient la présence d'un ministère public autonome auprès des tribunaux de commerce (un procureur du Roi et un ou plusieurs substituts) et des cours d'appel de commerce (un procureur général du Roi et un ou plusieurs substituts). S'agissant des juridictions administratives, il y a la désignation des commissaires royaux (voir plus haut les descriptions relatives aux catégories des tribunaux).
330. Les informations reçues des autorités marocaines sont muettes sur les attributions du parquet près des juridictions de commerce et administratives et n'ont pas permis d'établir le champ des compétences des procureurs près de ces instances. L'équipe d'évaluation suppose qu'il s'agit, par exemple, des affaires de fausse banqueroute ou à d'autres infractions du même type.
331. De manière générale, dans toute juridiction du siège, il existe à côté de chaque greffe un secrétariat du parquet.
332. Le parquet est soumis à l'autorité du Ministre de la justice en vertu de l'article 56 du Statut de la magistrature, et les magistrats du parquet sont soumis, dans le cadre de l'exercice de leur fonction, au contrôle et à la gestion de leurs supérieurs hiérarchiques. Ils sont au moins tenus d'appliquer les instructions écrites de leurs supérieurs, puisque les procureurs du Roi près les tribunaux de première instance exercent un pouvoir hiérarchique sur leurs substituts (article 20 du Dahir relatif à l'organisation judiciaire). De même, le procureur général du Roi près la cours d'appel exerce un contrôle sur les magistrats du parquet de sa circonscription, il dispose même du droit de procéder à l'inspection des procureurs du Roi et de contrôler les missions qui leurs

---

<sup>42</sup> Il est à noter également que le ministère public à la Cour des comptes est exercé par le procureur général du Roi qui est assisté d'avocats généraux.

sont dévolues, et leur adresser des instructions (articles 14-16 et 18 du Dahir relatif à l'organisation judiciaire et l'article 51 du Code de procédure pénale).

333. Le procureur général du Roi près la Cour de cassation dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les membres du parquet près la Cour de cassation. Il peut transmettre directement ses instructions aux procureurs généraux du Roi près les cours d'appel et aux procureurs du Roi près les tribunaux de première instance. Il est tenu, en outre, d'informer le Ministre de la justice des manquements observés chez un membre du parquet (article 16 du Dahir relatif à l'organisation judiciaire).
334. Il est à noter que cette autorité hiérarchique ne constitue pas une autorité administrative parce que les membres du ministère public représentent un corps unique avec les magistrats du siège.
335. Conformément aux dispositions de la Constitution et de la législation en vigueur (Statut de la magistrature), les membres du parquet, considérés comme faisant partie de l'autorité judiciaire, bénéficient, au même titre que les magistrats du siège, de la formation à l'Institut supérieur de la magistrature, du recrutement, de l'avancement et des mesures disciplinaires de la part du Conseil supérieur de la magistrature.
336. Le Ministre de la justice est le supérieur hiérarchique du parquet dans l'actuel système juridique, dans le cadre de ce qui a trait à l'application de la politique pénale et la transmission d'instructions pour mettre en mouvement l'action publique à l'encontre d'une infraction dont il a pris connaissance, sans pour autant disposer du droit de demander au parquet de ne pas engager de poursuites.
337. En vertu de la nouvelle constitution et des recommandations de la Haute Instance du dialogue national sur la réforme du système judiciaire qui seront mises en œuvre sous forme de textes juridiques, le parquet sera placé sous l'autorité du procureur général du Roi près la Cour de cassation, et ce dans l'objectif de parvenir à l'indépendance de la justice.
338. Au Maroc, la Constitution de 2011, tout en garantissant l'indépendance des juges sans aucune distinction entre les magistrats du siège et les magistrats du parquet, a exclu ces derniers de la protection contre l'inamovibilité. L'article 108 prévoit que seuls « *les magistrats du siège sont inamovibles* »<sup>43</sup>. L'article 110 précise que « *Les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent se conformer aux instructions écrites émanant de l'autorité hiérarchique* »<sup>44</sup>. A bien d'égards, les dispositions constitutionnelles sont ambiguës.
339. Comme indiqué aux paragraphes précédents, c'est actuellement le Ministre de la justice qui est au sommet de cette autorité hiérarchique selon le dispositif législatif en vigueur. L'article 56 de la Loi sur le statut de la magistrature prévoit que « *les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du Ministre de la justice ainsi que sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs hiérarchiques* »<sup>45</sup>. L'article 51 du Code de procédure pénale met à la charge du Ministre de la justice l'exécution de la politique pénale et prévoit aussi que « *Le Ministre de la justice peut dénoncer au Procureur Général du Roi les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui*

---

<sup>43</sup> Constitution du Maroc de 2011, art. 108, page 43.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Dahir du 11 novembre 1974 portant loi 1-74-467 du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature.

*enjoindre par écrit d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes »<sup>46</sup>.*

340. Si l'article cité du Code de procédure pénale est interprété par les interlocuteurs marocains comme prohibant les ordres de ne pas poursuivre, il n'en va pas de même pour les réquisitions de non-lieu. L'étroite dépendance du ministère public à l'égard du pouvoir politique laisse planer toutes les suspicions. Cette situation est souvent différemment interprétée par les juristes marocains. Les interlocuteurs marocains rencontrés se révoltaient quand parfois le procureur n'a pas exécuté les réquisitions du Ministre de la justice de mettre en marche une affaire en décidant d'émettre une ordonnance de non-lieu. L'équipe d'évaluation considère au contraire que dans ces cas le procureur a fait preuve d'indépendance dans la prise de décision et suppose qu'il a mis correctement en application la loi.
341. L'équipe d'évaluation considère être actuellement en présence d'au moins deux facteurs nécessitant une refondation des relations entre le parquet et le Ministère de la justice : d'une part, la subordination du parquet au ministère de la justice nuit au traitement pacifié des affaires, surtout celles qui concernent le monde politique ; et d'autre part, à l'impartialité de la justice qui pourrait ne pas être saisie de certaines affaires. Deux questions, non sans lien, mais distinctes, doivent être aussi abordées: d'une part, celle des instructions générales, et du lien de subordination du ministère public à l'exécutif ; d'autre part, celle des instructions individuelles du Ministre de la justice au parquet.
342. Le manque d'indépendance du parquet à l'égard de l'exécutif prend aussi d'autres formes, notamment le rôle prépondérant que joue le Ministre de la justice dans la carrière des magistrats du parquet. Les garanties de carrière prévues pour les magistrats n'excluent pas la prise en considération des rapports d'évaluation établis par l'autorité hiérarchique des membres du ministère public lors de l'examen de leurs dossiers (l'article 116 de la Constitution). N'étant pas membre du CSPJ, le ministre a ainsi des possibilités pour influencer la carrière des procureurs, car leur avancement et promotion dépendent de cette notation.
343. En outre, selon l'article 56 de la Loi sur le statut de magistrats le changement d'affectation des magistrats du parquet « *est prononcé par Dahir, sur proposition du Ministre de la justice ; après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.* »<sup>47</sup> Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas d'un avis conforme, le ministre peut passer outre.
344. Un parquet hiérarchiquement soumis au Ministre de la justice devra avoir un pouvoir plus restreint qu'un parquet indépendant, et des droits importants devront être reconnus aux parties intéressées à l'affaire, notamment dans le déclenchement des poursuites. A l'inverse, un parquet indépendant du ministère de la justice nécessite que lui soit reconnu un véritable pouvoir propre de coordination de sa politique pénale.
345. Les autorités marocaines doivent réformer le statut des magistrats du parquet en profondeur, notamment en mettant fin à la subordination des procureurs au pouvoir exécutif et en uniformisant plus (sans porter atteinte aux compétences et subordination hiérarchiques des procureurs et leur pouvoir discrétionnaire) le statut des magistrats du parquet et celui des magistrats du siège.

---

<sup>46</sup> Code de procédure pénale.

<sup>47</sup> Dahir du 11 novembre 1974 portant loi 1-74-467 du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature.

346. Le Plan opérationnel sur l'exécution de la Charte de la réforme du système judiciaire dans le 7ème sous-objectif intitulé « Assurer l'indépendance du Ministère public du Pouvoir Exécutif » du premier objectif principal formule plusieurs mécanismes, mesures à mettre en œuvre en 2014 ayant comme but de limiter les influences du pouvoir exécutif sur les procureurs. L'équipe d'évaluation soutient ces initiatives et recommande **de prendre toutes les mesures nécessaires afin de consolider l'indépendance du ministère public en veillant à mettre un terme à l'autorité du Ministre de la justice sur les magistrats du parquet tant sur leur carrière (leur sélection, leur nomination, leur promotion, les changements d'affectation et les procédures disciplinaires à leur encontre), que pour la compétence d'intervenir au cours des procédures judiciaires comme dans les décisions d'engager/classer des poursuites du procureur.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

347. A l'instar des magistrats de siège, les magistrats du parquet sont soumis au même statut de la magistrature. [Voir § 202-218 plus haut]
348. Les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du Ministre de la justice ainsi que sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs hiérarchiques (art. 56 SM). Leur changement d'affectation est prononcé par Dahir sur proposition du Ministre de la justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

#### *Evaluation et planification du perfectionnement professionnel*

349. Les magistrats du ministère public sont soumis à la notation du Procureur du Roi ou du Procureur Général du Roi.
350. L'équipe d'évaluation observe que les activités du ministère public ne font pas l'objet d'un système périodique de mise au rapport et d'information pour le grand public. Il n'y a pas de rapport périodique d'activité, de statistiques qui sont collectées et analysées d'une période à une autre, au moins de façon annuelle. En outre, ces rapports, statistiques et autres supports d'information devraient être accessibles pour le grand public de sorte à conserver et à accroître la confiance vis-à-vis le ministère public. Il est recommandé **de demander aux Procureurs généraux du Roi de rendre compte au moins annuellement de l'activité de leur cour au CSPJ et que ces rapports soient rendus accessibles.**

#### *Salaire et avantages*

351. Les magistrats du parquet perçoivent la même rémunération que les magistrats du siège selon le grade auquel ils appartiennent. [Voir plus haut § 233-236]

#### Gestion des affaires et procédure

352. La répartition des dossiers entre les procureurs se fait par voie hiérarchique.

#### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

353. [Voir plus haut § 242 à 250 dans la partie dédiée aux magistrats du siège]

### *Conflits d'intérêts*

354. [Voir plus haut § 251 à 257 dans la partie dédiée aux magistrats du siège]

### Interdiction ou limitation de certaines activités

355. [Voir plus haut § 258 à 264 dans la partie dédiée aux magistrats du siège]

### *Récusation et retrait*

356. En vertu de l'article 274 CPP, les magistrats du ministère public ne peuvent être récusés. Toutefois, les causes de récusation relatives aux magistrats du siège sont applicables aux magistrats du ministère public lorsqu'ils sont parties jointes ; ils ne sont pas récusables lorsqu'ils sont parties principales (art. 299 CPC). Toutefois, le problème des conflits d'intérêt n'est pas réglé. Comme pour les autres fonctionnaires, l'équipe d'évaluation recommande **de prendre des mesures en vue de régler les éventuels conflits d'intérêt spécifiques aux procureurs.**

### Supervision

357. [Voir plus haut § 287 à 297 dans la partie dédiée aux juges du siège]

### Mesures d'application de la loi et immunités

358. [Voir plus haut § 298 à 319 dans la partie dédiée aux juges du siège]

### Conseils, formation et sensibilisation

359. [Voir plus haut § 320 à 326 dans la partie dédiée aux juges du siège]

360. Finalement, il est rappelé que la plupart des recommandations incluses dans la section précédente relative aux juges sont également pertinentes pour les procureurs.

## **2.3. Police et Gendarmerie Royale**

### Aperçu des services et de l'organisation de la police

361. Considéré d'intérêt général par essence, la mission de la police incombant aux organismes et services publics consiste dans la préservation de l'ordre et de la sécurité et la défense des institutions de l'Etat, comme elle est chargée des opérations d'enquête de police judiciaire qu'elle exerce conformément aux dispositions pertinentes du Code de procédure pénale sous la direction des autorités judiciaires compétentes.

362. Vu la diversité et la multiplicité des tâches de la police, plusieurs autorités, administrations et services concourent à l'accomplissement des missions de police. Au premier rang de ces autorités viennent les Walis et Gouverneurs des Préfectures, provinces et arrondissements, chargés de l'exécution de lois et règlements en vigueur et du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans les ressorts territoriaux des régions, Préfectures ou provinces à la tête desquelles ils se trouvent. Forts de leurs statuts de représentants de Sa Majesté le Roi et de délégués du

gouvernement, ils assurent la coordination des actions des services extérieurs de l'Etat à l'exception des tribunaux. Les Pachas et Caïds, statutairement, faisant partie de l'Autorité Locale chargée de l'administration territoriale, sont investis de missions de police administrative générale qu'ils exercent sous l'autorité directe des Walis et Gouverneurs dont ils relèvent. Les tâches de la police judiciaire qui leur incombent en vertu de leur qualité d'officier de police judiciaire consacrée par le Code de procédure pénale ne sont pas mises en exercice, faute de formation ad-hoc et de cadre de travail approprié pour la pratiquer.

363. Dans ce contexte global, les tâches de maintien de l'ordre et de préservation de la sécurité sont assurées par les services de la Sûreté Nationale dans les villes intra-muros et leurs homologues de la Gendarmerie Royale dans les zones rurales et les bourgs où aucun commissariat de police n'est implanté. De par leurs statuts respectifs et leur implantation à travers l'ensemble du territoire national, la Sûreté Nationale et la Gendarmerie Royale sont omni-compétents, omniprésents pour accomplir les missions de maintien et de rétablissement de l'ordre, et mener les opérations de constatation des infractions et d'enquête de police judiciaire visant la détection des infractions, la recherche de leurs auteurs et leur présentation aux tribunaux compétents.
364. Dans l'exercice de leurs missions, les services de police sont placés sous la double autorité de leurs chefs hiérarchiques et de l'autorité judiciaire en matière d'enquête de police judiciaire. A ces entités chargées de missions de police générale, s'ajoute les services spécialisés de sécurité à savoir la Direction Générale des Etudes et de Documentation et la Direction de la surveillance du territoire (DST) chargées de la lutte contre les organisations marginales et le contre-espionnage.
365. Les personnels des différents administrations, corps et services de sécurité sont soumis à leurs statuts pertinents et au statut de la fonction publique dans les matières non régies par leurs statuts particuliers précisant les conditions de recrutement, d'emploi, de promotion, de discipline et de fin de carrière. Quel que soit le caractère civil ou militaire des personnels employés, leur emploi et action de carrière obéit aux principes d'égalité des citoyens, et d'intégration de la fonction publique et des conditions y afférents.
366. Par référence aux dispositions pertinentes de leurs statuts, les agents en fonction aux services de sécurité, toutes catégories confondues, sont soumis aux obligations de préservation du secret professionnel, de discrétion, de retenu de droit de manifestation et d'arrêt collectif de travail, ainsi que de tout mode d'expression à caractère politique ou syndicale.
367. Il n'existe pas de loi générale sur la fonction de police. Plusieurs institutions sont en charge de cette fonction et elles sont régies par Dahir.

#### *Niveaux d'organisation/catégories variées du personnel de la police*

368. Au Maroc, il y a un système dual de police : 1. la direction générale de la sûreté nationale est compétente dans les villes ; 2. la gendarmerie royale, sa compétence est définie dans l'article 1<sup>er</sup> du Dahir loi) du 14 janvier 1958.
369. La Direction Générale de la Sûreté Nationale (DGSN) est rattachée au Ministère de l'Intérieur. Ce corps a été créé en vertu du Dahir n°1-56-115 du 16 mai 1956, et a pour mission principale de préserver l'ordre public et de protéger les personnes et les biens, en vertu du Dahir n°1-09-213 du 23 février 2010. Elle comprend une Inspection Générale et six Directions en l'occurrence, la Direction de la Sécurité Publique, la Direction de la Police Judiciaire, la Direction des

Renseignements Généraux, la Direction des Systèmes d'Information, de Télécommunications et d'Identification, la Direction des Ressources Humaines, la Direction de l'Équipement et du Budget. Les attributions desdites Directions sont énumérées dans le décret n°2-10-84 du 7 avril 2010. Il lui a été confié aussi d'organiser la circulation routière, parmi d'autres départements.

370. Les fonctionnaires de la Sûreté Nationale constituent au sein de la fonction publique une catégorie spéciale régie par un statut particulier sans distinction entre le corps en tenue et le corps civil (article 2 du décret n°2-10-85 du 26 mars 2010 portant statut particulier des fonctionnaires de la Sûreté Nationale).
371. Régie par le Dahir n°1-57-079 du 29 avril 1957, la Gendarmerie Royale est une force publique chargée de veiller à la sûreté publique et d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Son action s'exerce sur toute l'étendue du territoire ainsi qu'aux armées. Elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication. La Gendarmerie Royale comprend une formation spécialisée dénommée Gendarmerie Royale de l'air et maritime. Elle fait partie intégrante de Forces Armées Royales. Les dispositions générales des lois et règlements militaires lui sont applicables sauf modification et exception motivées par la spécialité de son organisation et son service. En raison de la nature de son service, la gendarmerie royale est également placée dans les attributions du Ministre de la justice pour l'exercice de la police judiciaire ; et de l'intérieur pour l'exercice de la police administrative. Son action s'exerce sur toute l'étendue du territoire ainsi qu'aux armées.
372. Les missions de police sont aussi exercées par certains agents et fonctionnaires des Douanes ainsi que légalement par les Walis, Gouverneurs, Pachas et Caïds. Dans la pratique, il s'agit d'une compétence théorique en matière de corruption.
373. Au total, 54.000 policiers, 32.000 gendarmes et 4.411 douaniers sont actifs au Maroc.
374. A la DGSN, la rotation des agents, notamment ceux en tenue exerçant sur la voie publique, s'effectue d'une manière systématique sur les postes. Les fonctionnaires réputés vulnérables à la corruption peuvent être relevés de leurs postes et affectés aux services dont le contact avec les citoyens est limité.
375. A la Gendarmerie Royale, toutes les mutations et tous les changements de résidence projetés doivent concilier à la fois, l'intérêt primordial du service et les convenances impérieuses du personnel. Pour ne pas compromettre l'indépendance du personnel et l'autorité de l'arme, aucun militaire ne peut être muté dans : la circonscription de son lieu d'origine ; la circonscription où il a des intérêts ou des relations gênantes (parents, beaux-parents, frères et sœurs) ; la circonscription où il a déjà servi ; la circonscription limitrophe à celle-ci. Le délai réglementaire de séjour dans une unité active est limité à 4 ans, sauf cas particuliers (regroupement familial pour le personnel n'exerçant que des fonctions administratives).
376. Aux Douanes, il existe des roulements semestriels des inspecteurs et des agents de brigades en contact avec le public. Les fonctionnaires réputés vulnérables à la corruption sont interdits d'exercer dans les postes en contact avec les citoyens et les entreprises.

#### *Autonomie des services de police*

377. Dans l'exercice de leurs missions, les services de police sont placés sous la double autorité de leurs chefs hiérarchiques et de l'autorité judiciaire en ce qui concerne la police administrative et

les enquêtes judiciaires. Pour ce qui est de la gendarmerie royale, elle fait partie intégrante de Forces Armées Royales. Les dispositions générales des lois et règlements militaires lui sont applicables sauf modification et exception motivées par la spécialité de son organisation et son service. Ce qui implique que le Ministre de l'intérieur est également compétent en matière de police administrative générale. En outre, en matière de polices administratives spéciales (circulation et roulage, chasse, pêche, explosifs, etc.) il y a un contrôle effectué par différents départements ministériels compétents, ces polices spéciales étant exercées soit d'initiative, soit à la demande des autorités compétentes.

378. L'autorité administrative des Douanes est le Ministre de l'Economie et des Finances. A la douane, les agents disposent de la qualité de verbalisateur. Les structures chargées de l'inspection au niveau central et régional ont la qualité de verbaliser les agents des douanes compromis en matière de corruption et de les traduire en justice.
379. Les attributions de police judiciaire de la police et de la GR sont définies par les dispositions du Code de procédure pénale (article 18). Elles sont exercées sous la direction des procureurs et des procureurs généraux du Roi et sous le contrôle de la chambre correctionnelle de la Cour d'Appel.
380. La police judiciaire est considéré comme étant un organe spécialisé chargé des tâches relatives à toutes les enquêtes visant à constater les infractions, en rassembler les preuves et la validation de leur apparition et à en rechercher les auteurs. Le législateur a octroyé à la police judiciaire des pouvoirs pour lui permettre d'exercer ses fonctions telles que : la réception des plaintes, les enquêtes préliminaires, la perquisition et la saisie ainsi que la mise en garde à vue. Cependant, le législateur a restreint ces pouvoirs à travers des outils de contrôle pour éviter tout dépassement ou entrave afin de sauvegarder la liberté des individus et pour qu'il y ait une consécration des droits de la défense.
381. De plus, tous les officiers et agents de la police judiciaire sont égaux devant la loi et les seules autorités habilitées à leur donner des instructions sont les magistrats du ministère public et les juges d'instruction. L'article 18 du Code de procédure pénale dispose dans ce cadre : « Elle est chargée suivant les distinctions établies au présent titre de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions ».

#### Recrutement, carrière et conditions de service

382. Que ce soit à la DGSN, à la Gendarmerie Royale ou aux Douanes, les agents et fonctionnaires sont actuellement tous recrutés sur la base d'un concours. La DGSN et la Gendarmerie Royale disposent de statuts particuliers dérogatoires. Cette possibilité est théoriquement accessible aux agents du service actif des Douanes. Mais, en réalité, les agents des douanes n'ont pas de statut particulier, ils sont soumis au statut général de la fonction publique et considérés comme les autres fonctionnaires. Seul le système disciplinaire des agents du service actif (portant l'uniforme) est différent. Le diplôme requis est fonction du grade de départ de la carrière.
383. Le recrutement dans la police a lieu en fonction des exigences suivantes:
- des gardiens de la paix : par voie de concours ouvert aux candidats titulaires d'un bac ou un diplôme équivalent.

- des officiers de paix : par voie de deux concours distincts. Le 1er ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme des Etudes Universitaires Générales, d'un diplôme universitaire professionnel ou un diplôme équivalent. Le second, aux Brigadiers comptant au moins six ans de service effectif en cette qualité et aux Brigadiers chefs.
  - des inspecteurs de police sont recrutés par voie de deux concours distincts : le 1er ouvert aux candidats justifiant de 2 années universitaires. Le 2ème aux Gardiens de la paix comptant au moins 6 ans de service effectif en cette qualité. Les officiers de police sont recrutés par voie de deux concours distincts : le 1er ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme des Etudes Universitaires Générales, d'un diplôme universitaire professionnel ou un diplôme équivalent. Le second, aux inspecteurs comptant au moins six ans de service effectif en cette qualité et aux inspecteurs principaux.
  - des commissaires de police : par voie de deux concours distincts ouverts aux : 1- candidats titulaires d'une licence en Droit ou d'un diplôme équivalent ou d'un diplôme du cycle de formation en gestion administrative de l'Ecole Nationale d'Administration. 2- aux officiers de police comptant aux moins 06 ans de service effectif en cette qualité et les officiers de police principaux. (décret n°2-10-85 du 26 mars 2010 relatif au statut particulier des fonctionnaires de la Sûreté Nationale).
384. L'admission dans les services de police nécessite que le candidat soit de bonne moralité. Une enquête est effectuée sur lui avant l'embauche et un exemplaire du casier judiciaire exigé. Les critères susceptibles de disqualifier les candidats peuvent être en relation avec son comportement, son caractère, sa moralité, ses agissements indignes ou incompatibles avec les fonctions d'un gradé de la Sûreté Nationale.
385. Les effectifs de la gendarmerie royale comptent deux catégories de personnel militaires : les officiers et les sous-officiers.
- le personnel « officier de la gendarmerie royale » est composé essentiellement de lauréats de l'académie royale militaire formant les officiers de l'armée. L'accès à cette académie se fait sur concours pour les candidats réunissant les conditions requises.
  - Le personnel sous-officier : Le recrutement du personnel sous-officier est régi par un système de sélection à la fois rigoureux et rationnel. Ce processus couvre de façon proportionnelle toutes les régions du royaume.
386. Le processus comprend : 1. l'étude du dossier et des pièces exigées ; 2. la vérification des antécédents judiciaires et de la moralité ; 3. le test d'aptitude psychologique ; 4. le contrôle du niveau d'instruction et des connaissances.
387. Les fonctionnaires de police sont nommés à l'issue de leur stage ; à la GR après une formation initiale de deux ans pour les sous-officiers et à la sortie de l'Ecole militaire pour les officiers. Après avoir réussi le concours d'admission à la GR, la nouvelle recrue suit deux ans de formation au sein des centres de formation et l'école de l'arme, sur les droits humains, la police judiciaire, la police administrative, l'éducation civique et morale, la transparence, le nouveau concept de l'autorité et autres cours théoriques, suivie d'une année de qualification pratique en unités.
388. Le licenciement est opéré, comme sanction disciplinaire ultime, selon une procédure bien déterminée prévoyant le passage devant une commission dans laquelle le personnel est représenté.

389. L'avancement s'effectue par une combinaison de critères de mérite (compétence, qualifications, diplômes) et d'ancienneté (dans le grade et le service).
390. Concernant les salaires à la DGSN :
- Traitement brut annuel d'un gardien de la paix en début de carrière (échelle 5 – indice 137-1) est : 58.593,96 DH (4.882,83 DH/mois).
  - traitement annuel d'un inspecteur (échelle 6 indice 151-1) : 6.3124,80 DH (5.260,40 DH/mois).
  - traitement brut annuel d'un officier de police en début de carrière (échelle 8, indice 207, échelon 1) : 79.654,32 DH (6.637,86 DH/mois)
  - Traitement d'un commissaire de police (échelle 10 – indice 275 – échelon 1) : 112.173,72 DH (9.347,81 DH/mois) : le salaire varie selon les zones - la différence est de l'ordre de 178,66 DH par mois. Il varie également en fonction de l'ancienneté : un commissaire de police échelle 5 indice 220 -10 touche un traitement brut annuel de l'ordre de : 62.957,64 (5.246,47 DH/mois).
  - le salaire médian dans le privé est de 2.377 DH par mois contre 6.400 DH dans la fonction publique. 83% des salariés du privé perçoivent entre 500 et 5.000 DH. Plus de la moitié des fonctionnaires touchent 6.000 DH et plus.
391. Le niveau des salaires n'a pas été présenté à l'équipe d'évaluation comme étant un facteur déterminant dans les problèmes de corruption du personnel des services de police.
392. Quant à la Gendarmerie Royale, le traitement brut annuel d'un militaire de la gendarmerie royale varie en fonction des conditions suivantes : situation familiale (célibataire ou marié) ; ancienneté ; fonction de responsabilité ; qualification suite aux différents stages de formation effectués ; lieu de résidence selon la zone d'affectation ; indemnité de représentation ; indemnités des instructeurs de l'Armée.
393. De nombreux avantages (mesures sociales) existent à la DGSN et/ou à la GR. Il s'agit particulièrement de : prise en charge médicale et psychologique des gendarmes et des membres de leurs familles ; des prêts sans intérêt ; la prise en charge de logement de fonction du personnel officier et sous-officier ; l'organisation de colonies de vacances au profit des enfants du personnel de l'institution, etc.
394. Certains membres des services de police et des douanes semblent bénéficier d'avantages qui sont reçus du privé en plus de ceux qui sont officiellement réglementés et repris dans certains décrets<sup>48</sup>. De tels avantages reçus de personnes ou de sociétés privés ne peuvent conduire que sur l'instauration d'un climat corruptif entre les intéressés susceptible de déboucher sur de la corruption. En outre, une vérification correcte des déclarations de patrimoine ne pourra être effectuée que si tous les éléments financiers ou autres qui viennent s'ajouter au traitement soient clairement identifiés.

#### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

395. Les principes d'éthique et de conduite qui s'appliquent à la police ainsi que les sanctions pouvant être décidées sans préjudice des peines prévues par le Code pénal sont édictées dans le statut

<sup>48</sup> Décrets n°2-10-85 du 26 mars 2010 (B.O n°5829), n°2-07-173 du 3 avril 2007 (B.O n°5520), n°2-08-343 du 9 juillet 2008 (B.O n°5649) et n°2-08-350 du 9 juillet 2008 (B.O n°5649) pour la DGSN, selon les informations reçues récemment.

de la fonction publique, le statut particulier des fonctionnaires de la Sûreté Nationale et nombre de notes circulaires.

396. Les principes et le code d'éthique qui s'appliquent à la GR sont ceux prévus par les textes en vigueur. L'enseignement dispensé dans les écoles et centres de formation leur accorde un intérêt particulier à travers des modules spécifiques aux droits de l'homme, au droit humanitaire international, à l'éducation civique et morale, etc. Les règlements internes diffusés dans toutes les unités sont régulièrement actualisés et commentés à l'occasion des séances d'instruction hebdomadaire, ou sous forme de séminaires et de conférences. Ces dispositions sont renforcées, particulièrement pour les gendarmes en rapport direct et permanent avec les citoyens, par l'attribution des fiches individuelles, dites « fiche de comportement », que le gendarme de brigade en service doit avoir dans sa poche sous peine de sanction. Ces fiches définissent l'attitude et la conduite à observer dans l'exercice de leur fonction<sup>49</sup>.
397. Il n'existe de code d'éthique qu'aux Douanes. . En complément des textes réglementaires, la DGSN et la GR gagneraient à disposer d'un texte plus accessible et plus pédagogique que des arrêtés et des circulaires, même si les « fiches de comportement » de la GR constituent déjà un outil pédagogique certain. Une recommandation à ce sujet viserait l'ensemble de la Fonction publique, avec des adaptations particulières à la fonction de police, **de formaliser, d'adopter et de diffuser un code d'éthique à l'ensemble des forces de l'ordre avec une pédagogie appropriée.**
398. Les règles déontologiques existantes sont reprises dans trois articles du statut qui se limitent à énoncer une disposition très générale et à régler des conflits d'intérêts. Il faut considérer que ces règles déontologiques devraient dépasser le cadre restreint de quelques conflits d'intérêt. En complément de la recommandation précédente, il est recommandé donc **de compléter le statut de la fonction de police par des normes déontologiques selon les standards internationaux en la matière.**

#### *Conflits d'intérêts*

399. Comme il a été mentionné plus haut [voir § 251], il n'y a pas de dispositions spécifiques et de définition relatives au conflit d'intérêt.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Cadeaux*

400. Apparemment, la réception de cadeaux de la part d'un fonctionnaire de police ne semble ni interdite ni autorisée, ce qui amène à une situation assez floue quand il n'y a pas d'intention apparente de corruption lors de la remise du cadeau (article 248 CP - corruption passive). Par exemple, le texte de l'article 14 du Dahir organisant la DGSN a une portée trop générale pour régler le problème. Le sujet est fréquemment débattu sans déboucher sur une réglementation appropriée, étant entendu que l'article 248 précité est loin de régler la manière de se comporter

---

<sup>49</sup> A titre d'exemple, leur contenu ressemble à ce qui suit :

Je dois : - appliquer les dispositions du règlement de la discipline générale des forces armées royales ; - avoir une bonne et irréprochable conduite à l'égard des citoyens.

Je ne dois pas : - avoir de fréquentations douteuses ; - fréquenter les lieux malsains ou de débauche ;

En toutes circonstances, je dois : - être toujours au service du citoyen ; - connaître et respecter tous les principes des droits de l'homme ; etc.

dans tous les cas d'espèce. Or, comme pour les avantages privés cités ci-dessus au § 402, il n'y a aucune raison d'offrir des cadeaux à un policier, un gendarme ou un douanier. A la lumière de ce qui précède, il est recommandé, **comme pour les magistrats, d'interdire les cadeaux (autres que protocolaires) ou tout autre avantage indu et de formuler des règles claires concernant cette interdiction lorsqu'ils sont proposés.**

#### *Incompatibilités et activités accessoires*

401. Conformément aux règles du statut de la fonction publique, les d'activités supplémentaires sont interdites à la police, et notamment:
- l'interdiction d'exercer à titre professionnel toute activité privée lucrative, de quelque nature que ce soit, sous peine d'une poursuite disciplinaire (l'article 15 SGFP) ; d'autres activités scientifiques, littéraires ou artistiques, rémunérées ou non, sont interdites sauf autorisation de la hiérarchie. Les forces de police peuvent être sollicitées par d'autres ministères, notamment la Jeunesse et les Sports, pour participer à des activités extérieures à leur fonction ;
  - l'obligation pour le fonctionnaire de faire une déclaration à son administration de la profession ou l'activité habituelle exercée par son conjoint employé dans le secteur privé, le contraignant à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de l'administration ;
  - l'interdiction à tout fonctionnaire d'avoir des intérêts, directement ou indirectement, dans une entreprise contrôlée par l'administration ou dans le service dont il relève de nature à altérer sa liberté (l'article 16).

#### *Restrictions postérieures à la cessation des fonctions*

402. L'article 12 du Dahir n°1-09-213 du 23 février 2010 relatif à la Direction Générale de la Sûreté Nationale et au Statut particulier des Fonctionnaires de la Sûreté Nationale, dispose, dans son dernier alinéa, que les fonctionnaires de la Sûreté Nationale sont obligés de respecter les règles de discipline, l'obligation de réserve et le secret professionnel même après la cessation de fonction. Cependant, il n'y a pas de règles en vigueur relatives aux restrictions postérieures à la cessation des fonctions, en matière d'exercice d'une nouvelle activité privée (« pantouflage »). Même si l'art. 83 SGFP dispose qu'un décret définira les activités privées qui sont interdites à raison de leur nature à un fonctionnaire, qui a définitivement cessé ses fonctions ou qui a été mis en disponibilité, les délais d'interdiction et, en cas de violation de l'interdiction, les sanctions respectives (retenues sur la pension du fonctionnaire retraité, déchéance des droits à pension), l'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance de l'existence de ce décret.

#### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

403. Les questions relatives aux communications avec les tiers ainsi que l'usage qui est fait des informations confidentielles sont règlementées conformément à l'art. 18 SGFP qui prévoit qu'indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication contraire au règlement de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits. En dehors des cas prévus par les règles en vigueur, seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion ou le relever de l'interdiction édictée ci-dessus. La GR réglemente les relations entre gendarmes et personnes privées dans ses « fiches de

comportement » qui définissent la manière de se comporter lorsqu'on est en contact direct avec le citoyen.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

404. Les fonctionnaires de la DGSN sont obligés de déclarer leurs biens auprès de : 1. soit la Cour des comptes lorsqu'ils exercent leurs compétences sur l'ensemble du territoire national et s'ils sont nommés par Dahir ; 2. soit la Cour régionale des comptes lorsqu'ils exercent des compétences limitées territorialement.
405. Le fonctionnaire doit déclarer l'ensemble de ses activités professionnelles et le patrimoine dont il est propriétaire et copropriétaire, ou sont propriétaires le conjoint, les enfants mineurs ou dont il est gestionnaire durant un délai maximum de trois mois suivant celui de son entrée en fonction. Le patrimoine devant être déclaré est constitué par l'ensemble des biens meubles et immeubles. Le fonctionnaire qui refuse de procéder aux déclarations est passible de la révocation de la fonction, prononcée par l'autorité gouvernementale ayant le pouvoir disciplinaire.
406. Le Dahir 1-07-202 du 20 octobre 2008 portant promulgation de la loi 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine pour les élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que certains fonctionnaires ou agents publics, dispose que le gouvernement fixera la liste des titulaires d'emplois qui pour des considérations liées aux intérêts de la défense nationale, de la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat seront soumis à une procédure particulière de déclaration de patrimoine et de contrôle déterminée par l'autorité compétente. Cette liste sera communiquée au premier président de la Cour des comptes (Article 13).
407. Conformément aux dispositions de l'article 158 de la Constitution de 2011 et la loi 54-06, le commandement de la gendarmerie royale a procédé à l'actualisation des bases de données déjà établies sur les déclarations des biens concernant le personnel occupant des postes de responsabilité d'un certain niveau, tels que chefs de services centraux, et tous les niveaux territoriaux, les commandant de région, les commandants de compagnies et les commandants de brigades.
408. Ces responsables sont tenus de fournir, dès leur prise de fonction, une déclaration manuscrite des biens actifs détenus par eux, directement ou indirectement, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci. Plus spécialement, les dettes et les crédits contractés par le personnel de la GR font l'objet d'un contrôle et d'un suivi rigoureux de la part des services administratifs de l'Arme, en commun accord avec les établissements de crédits concernés, qui soumettent l'octroi de tout crédit à une autorisation préalable, faite sur la base d'un examen approfondi de la situation matérielle et des charges contractées éventuellement par le militaire postulant. Toute dérogation ou manquement aux dispositions légales en la matière, exposent les défailtants aux sanctions disciplinaires édictées par les règlements en vigueur (relevé, licenciement, etc.) en plus d'éventuelles poursuites judiciaires.
409. Tous les douaniers sont également soumis à la même déclaration de patrimoine (cf. la section relative à l'administration publique).

## Signalement de la corruption

410. Les policiers ont l'obligation de signaler les cas de corruption dont ils sont témoins au sein d'un service de police. Une enquête administrative ou judiciaire est alors déclenchée suivant les cas. L'enquête peut être effectuée par le supérieur hiérarchique lui-même ou être confiée à un service autre que celui ou le mis en cause exerce. Elle peut être confiée également à l'Inspection Générale ou à la Brigade Nationale de la Police Judiciaire.
411. A la GR, les dénonciations faites par les gendarmes débouchent, soit sur l'intervention des brigades itinérantes agissant sur le plan national ou régional, soit de la brigade nationale de recherche judiciaire à l'échelon national pour les affaires de corruption de grande envergure.
412. Aux Douanes, c'est la Direction de l'Audit et de l'Inspection qui prend en charge ce type de dénonciation. La même attribution est exercée au niveau régional par les structures déconcentrées du pôle Audit et Inspection.
413. Apparemment, les Inspections générales effectuent toutes les enquêtes internes, lors d'une dénonciation pour corruption, avant transmission au Procureur du Roi, par la voie hiérarchique (inspecteur général – ministre – Ministre de la justice – procureur général concerné). Selon l'article 3 du décret n°2-10-84 du 7 avril 2010, qui détermine les prérogatives des directions centrales rattachées à la DGSN, l'inspection générale effectuée, sous l'autorité du Directeur général de la sûreté nationale, l'inspection, le contrôle, l'audit, l'émission d'avis et toute autre mission qui lui est assignée par ledit directeur.
414. Or, l'article 299 du Code pénal marocain oblige quiconque de dénoncer tout crime, tenté ou consommé, dont il a connaissance (y compris la corruption), et ce sous peine de poursuite judiciaire pour non-dénonciation et d'une peine d'un mois à deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 à 1.000 DH ou de l'une de ces deux peines seulement. Mais en raison du fait que la corruption active ou passive (art. 248 et 251 CP) est qualifiée de crime si le montant objet de la corruption ou perçu de cette infraction excède 100.000 DH, la portée réelle et pratique de cette disposition laisse de côté toute sorte de délit, y compris la plupart des incriminations de corruption, trafic d'influence ou autres actes illégaux connexes.
415. En outre, l'article 42 du Code de procédure pénale oblige toute autorité constituée ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'une infraction, à en aviser immédiatement le Procureur du Roi ou le Procureur général du Roi et à leur transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.
416. Par ailleurs, selon l'art. 82-9 CPP, le dénonciateur qui, de bonne foi et pour des raisons justifiées, révèle aux autorités compétentes l'une des infractions visées à l'article 82-7 ci-dessus (corruption, trafic d'influence, détournement, dilapidation, concussion, blanchiment d'argent ou de l'un des crimes prévus à l'article 108 CPP – la liste des crimes permettant des écoutes téléphoniques), peut demander au procureur du Roi, au procureur général du Roi ou au juge d'instruction, chacun en ce qui le concerne, la prise de l'une ou plusieurs des mesures visées à l'article 82-7 ci-dessus<sup>50</sup>. Par dérogation à toutes dispositions législatives, les dénonciateurs ne

---

<sup>50</sup> Il s'agit notamment de mesures tendant à entendre personnellement le témoin ou l'expert ; dissimuler l'identité ; porter une identité d'emprunt ou inexacte ; ne pas indiquer l'adresse exacte ; indiquer à la place de l'adresse du domicile du témoin ou de l'expert le siège de la police judiciaire où il a été entendu ou de la juridiction compétente pour connaître de l'affaire ; mettre à la disposition un numéro de téléphone spécial de la police judiciaire ; mettre sous la surveillance des autorités compétentes les téléphones utilisés en vue de garantir sa protection ; assurer une protection corporelle.

peuvent être poursuivis, à titre disciplinaire ou pénal, pour divulgation du secret professionnel lorsque les infractions dénoncées ont été découvertes à l'occasion de l'exercice de leurs missions.

417. Toutefois, malgré l'arsenal des mesures en place, il semble donc que l'obligation générale de l'art. 42 CPP ne soit pas appliquée, ce qui a été renchéri par des interlocuteurs rencontrés pendant la visite sur place. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **de rappeler à toutes les autorités concernées l'existence de l'article 42 CPP et son application à tout fonctionnaire, sans qu'il ait l'obligation de passer par la voie hiérarchique pour avertir le Procureur du Roi ou le Procureur général du Roi.**

## Supervision

### *Principes éthiques*

418. La supervision du respect des principes et règles d'éthique est normalement assurée par le supérieur hiérarchique.
419. L'action de contrôle et de suivi de l'activité de personnel au sein de la gendarmerie s'étend aussi au niveau des régions et des compagnies. Les commandants nouvellement mutés, effectuent un séjour d'inspection d'une semaine dans chaque brigade, et des inspections inopinées et/ou planifiées sont suivies de près par le commandement et les commandants des régions. En ce qui concerne la DGSN, elle a, pour concrétiser le nouveau concept de la bonne gouvernance, déployé fréquemment des commissions de contrôle d'intégrité sur tout le territoire. Obligation a été faite aux responsables de suivre de près le comportement des fonctionnaires de police et de combattre toute forme de corruption.

### *Emploi supplémentaire ou autres activités*

420. La moralisation de l'action des unités de la GR impose des contrôles fréquents qui sont assurés d'une manière régulière par la mise en œuvre de :
- contrôle permanents et inopiné à l'échelle nationale, régionale, et locale avec la sensibilisation du personnel contrôlé sur la gravité de la corruption ;
  - des brigades itinérantes agissant aux niveaux national et régional pour réprimer les actes de corruption en flagrant délit, notamment lors des contrôles routiers ;
  - la brigade nationale de recherche judiciaire chargée entre autres, de traiter les affaires de corruption de grande envergure ;
  - la vérification du bien-fondé des plaintes, dénonciations anonymes et articles de presse pour corruption parvenu à la connaissance de l'Etat-major de la GR, en vue de prendre en toute partialité, les mesures conséquentes contre les gendarmes défaillants ;
  - la mobilisation de plusieurs moyens techniques de surveillance du comportement sur le terrain.
421. Ces divers contrôles exercés d'une façon permanente, sont renforcés sur le plan local, par le suivi des commandants de région, des commandants de compagnie et des magistrats.

### *Déclaration de patrimoine*

422. La Cour des comptes et les chambres régionales de comptes compétentes sont responsables du suivi des déclarations de patrimoine.

[Voir pour plus d'information § 547 ss. plus bas]

### Mesures d'application

423. Les sanctions disciplinaires figurent dans les différents statuts. Celles qui sont applicables au fonctionnaires de police de la DGSN sont énumérées dans l'article 20 du statut particulier du personnel de la Sûreté Nationale et elles se divisent en 3 catégories : 1<sup>ère</sup> catégorie : l'avertissement, le blâme ; 2<sup>ème</sup> catégorie : la radiation du tableau d'avancement, la dégradation d'échelon, la disponibilité d'office (mise à pied) pour une durée qui varie entre 15 jours et 6 mois, la rétrogradation ; 3<sup>ème</sup> catégorie : la mise à la retraite d'office, la révocation/destitution.
424. La procédure relative à la responsabilité disciplinaire est fixée par le statut. La mesure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale, que ce soit pour toute violation des obligations professionnelles du policier ou pour des infractions de droit public. Dans le cas où un jugement précède la décision disciplinaire, l'administration n'est tenue que par les jugements prononcés de façon définitive et qui réfute la présence matérielle des faits qui ont été la base sur laquelle les poursuites disciplinaires ont été appliquées.
425. Sur le plan des statistiques, la DGSN détient les statistiques des sanctions disciplinaires infligées quel qu'en soit le motif. Il en est de même pour les Douanes. Il y a quelques cas par an de révocation. C'est ainsi que les sanctions infligées en 2012 aux fonctionnaires de la DGSN, pour différents motifs, sont de l'ordre de 1 047 sanctions réparties comme suit : 1. avertissement : 533 ; 2. blâme : 400 ; 3. disponibilité d'office : 8 ; 4. radiation du tableau d'avancement : 20 ; 5. retraite d'office : 10 ; et 6. révocation avec retraite : 76.
426. En ce qui concerne plus particulièrement la corruption, les mesures disciplinaires prises sont les suivantes, sans distinction de sanction :

	Année 2012	Année 2013
Nombre de fonctionnaires	111	53
Nombre de procédures	32	43
Nombre de sanctions	19	28

427. La GR détient des chiffres en ce qui concerne les gendarmes sanctionnés disciplinairement pour différents motifs et le nombre de gendarmes rayés des cadres, année par année, pour motif de corruption. Cependant, l'équipe d'évaluation n'a pas pu se procurer d'information statistique détaillée concernant ces matières. Dans la Gendarmerie Royale, depuis 1994 au 31 mai 2013, 174.430 corrupteurs ont été interpellés, présentés à la justice et condamnés pour avoir tenté de soudoyer les enquêteurs, afin d'échapper à la répression et d'obtenir gain de cause dans les diverses affaires judiciaires.
428. Dans son action de moralisation des actes accomplis par son personnel, la GR prend, par le biais, de commission de discipline régionale et nationale, des mesures en cas de comportements malhonnêtes commis par les gendarmes au préjudice des personnes physiques et morales. Durant la période considérée, 472 gendarmes impliqués dans des délits de corruption ont été rayés de la GR et présentés à la justice.

## Conseils, formation et sensibilisation

429. Lors de leur formation de base et dans le cours de « la Police Judiciaire », partie « droit spécial », les lauréats de l'Institut Royal de Police reçoivent des cours théoriques sur les infractions commises par les fonctionnaires publics. S'agissant de la corruption, l'accent est mis sur le cadre juridique, les éléments constitutifs de l'infraction, les sanctions applicables, les techniques d'enquêtes appropriées et les institutions actives en matière de lutte contre la corruption, notamment l'ICPC. Un cours portant sur la déontologie policière est également dispensé au bénéfice des lauréats de cet Institut. Chaque année, l'Institut Royal de Police reçoit la participation des cadres du CNDH et du Médiateur dans l'animation de conférences. Des sessions de formation continues et spécialisées ciblées à l'adresse des fonctionnaires de Police, sont également organisées dans l'objectif de les sensibiliser sur les nouvelles dispositions applicables en matière de lutte contre la corruption. A titre d'exemple, une formation a été organisée, du 5 au 30 décembre 2011, au profit du personnel des Brigades financières et dont l'animation a été assurée également par des magistrats de la Cour des comptes.
430. Par contre, la GR a mis en place des cursus consacrés aux principes d'éthique, d'intégrité et de lutte contre la corruption. Ce module est enseigné en tant que matière essentielle aussi bien à l'école royale de gendarmerie de Marrakech, qu'à l'école royale des officiers de la gendarmerie royale à Casablanca, où des universitaires et des magistrats s'y succèdent pour animer des conférences (formation continue) et des cours de sensibilisation (formation basique) traitant de sujets comme : la formation sur la probité et la lutte contre la corruption ; la lutte contre le crime organisé et la corruption ; la prévention de la corruption ; la stratégie de lutte contre la corruption au Maroc : cas de la gendarmerie royale ; la vision des ONG dans la lutte contre la corruption au Maroc ; la lutte contre la corruption internationale ; le blanchiment de capitaux et le trafic de devises ; les techniques d'investigation financière en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

## **2.4. Administration publique**

### *Portée générale*

431. La nouvelle Constitution, approuvée par référendum, et promulguée en juillet 2011, définit clairement le fonctionnement des services publics notamment à travers son article 154 qui dispose que : « Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et des citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution ».
432. Le Royaume de Maroc est un État unitaire centralisé, organisé hiérarchiquement, avec des représentants dépositaires de l'autorité étatique qui sont répartis sur l'ensemble du territoire. Il est parfois décrit comme présentant la façade d'un Etat moderne mais avec une réalisation traditionnelle.
433. L'administration publique comporte, en dehors de l'État (l'administration centrale et les services déconcentrés), trois niveaux de collectivités territoriales (locales) : 1. les régions, 2. les préfectures ou les provinces (selon que la dominante est urbaine ou rurale) et 3. les communes (urbaines et rurales). Les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct.

434. Dans le cadre de la déconcentration, il existe plusieurs échelons administratifs avec, à la tête de chacun, des agents d'autorité dépendant du ministère de l'Intérieur : 1. Aux régions correspondent les *wilayas* avec à leur tête le *wali* ; 2. le représentant du pouvoir central dans les *préfectures* et les *provinces* est le *gouverneur* ; 3. les *cercles* constituent un échelon intermédiaire entre la préfecture ou province et le *caïdat*, et ont à leur tête un *chef de cercle* (ou *super caïd*) ; 4. les *pachaliks* sont des circonscriptions administratives urbaines qui font partie de certaines préfectures ou provinces et ont à leur tête le *pacha* ; les *caïdats* sont des circonscriptions administratives rurales qui font partie des cercles et ont à leur tête un *caïd*. En vertu de l'art. 145 de la Constitution de 2011, dans les collectivités territoriales, les *walis* de régions et les *gouverneurs* de préfectures et de provinces représentent le pouvoir central, coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement.
435. Dans le but de limiter les excès de pouvoir, et partant de sauvegarder les droits des citoyens qu'ils soient usagers ou non des services publics, le Maroc s'est doté d'une législation imposant à l'administration publique de motiver ses décisions aussi bien sur le plan des faits que sur le plan du droit. Il s'agit de la loi n°03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, promulguée par le Dahir n°1-02-202 et publiée au B.O du 15 août 2002.
436. Enfin, l'article 157 de la Constitution de juillet 2011 fixe un ensemble de règles de bonne gouvernance pour les administrations publiques, les collectivités locales et territoriales, ainsi que les établissements publics, mais cette disposition constitutionnelle doit encore être concrétisée dans plusieurs lois et décrets.
437. Au Maroc, le secteur privé est le premier employeur. Sur les 4,5 millions de fonctionnaires et salariés que compte le pays dans les secteurs public et privé, le secteur privé au Maroc emploie 3,5 millions de personnes, alors que le nombre de salariés dans le secteur public ne dépasse pas un million.
438. Les effectifs de la fonction publique tendent à vite se reconstituer, pour retrouver leur niveau d'avant l'opération des départs volontaires à la retraite en 2005. En 2004, le nombre de fonctionnaires s'élevait à 769.623. L'année des départs volontaires (2005), l'effectif retombe à 727.320, soit une baisse de 5,5% (- 42.300 fonctionnaires), dont 94,5% (40.000) au titre de l'opération *Intilaka*. Depuis, l'effectif n'a fait qu'augmenter pour s'établir à 766.000 fonctionnaires en 2008. Il faut dire que les prévisions portaient sur un recrutement de 7.000 personnes par an et ont été largement dépassées depuis, notamment avec l'arrivée du nouveau gouvernement en 2009. Cela dit, le Maroc, en réalité, n'est pas en sureffectif et n'a pas une fonction publique pléthorique.

#### *Cadre légal*

439. Le cadre général, qui régit l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique, est fixé par la Constitution, et, de manière générale, par plusieurs textes sur l'administration publique, et notamment : le statut général de la fonction publique (SGFP) y compris les amendements et les textes afférents (Dahir n°1-58-008 du 24 février 1958) ; la loi 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics ; la loi 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ;

la loi 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics ; la loi 78-99 portant création de l'Institut Supérieur de l'Administration ; la loi organique 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures ; la loi 47-96 relative à l'organisation de la région ; la loi 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales ; le Dahir 1-63-273 relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées ; la loi n°78-00 portant charte communale ; la loi 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.

440. La nouvelle Constitution, adoptée par référendum et promulguée en Juillet 2011, consacre une nouvelle percée vers ce que son article 1<sup>er</sup> qualifie comme une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. La même loi suprême définit clairement le fonctionnement des services publics notamment à travers son article 154 qui dispose que « Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et des citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution ».
441. En effet, et à l'instar de nombreux pays européens, l'organisation administrative du Royaume du Maroc repose sur une base fondamentale qui est celle d'un Etat unitaire. C'est dire que les choix fondamentaux sont déterminés au niveau du sommet de la pyramide hiérarchique, ou le cas échéant, de tutelle, quitte à ce que les décisions nécessaires soient prises par différents dépositaires de l'autorité étatique ventilés à travers l'ensemble du territoire national. L'ensemble des départements ministériels sont représentés à des degrés divers sur tout le territoire du royaume. A cet égard, et aux fins de coordination, l'Etat a estimé opportun de promulguer une loi en 1977 conférant aux représentants territoriaux du ministère de l'intérieur, des pouvoirs permettant non seulement d'exercer un droit de regard sur le fonctionnement de ces services techniques locaux, mais bien au-delà, érigeant les agents d'autorité en véritables gardiens de l'unité de vision du fonctionnement des services territoriaux de l'administration de l'Etat. Il s'agit en l'occurrence de ce qu'on appelle communément les « agents d'autorité » : walis, gouverneurs, pachas, chefs de cercle, caïds ...
442. Par ailleurs, et en vue de démontrer la réelle inscription du Maroc dans le processus de moralisation de l'administration publique, la nouvelle constitution a fait des principes de transparence et de bonne gouvernance, les lignes directrices qui devrons, désormais, régir le fonctionnement de l'administration publique. Ces règles sont consacrées par les dispositions de l'article 36 qui dispose que « les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi. Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, à la passation et à la gestion des marchés publics. Le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole, et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques, sont sanctionnés par la loi. Il est créé une Instance nationale de la probité et de lutte contre la corruption. »
443. Dans le même ordre d'idées, et dans le but de limiter les excès de pouvoir, et partant sauvegarder les droits des citoyens qu'ils soient usager ou non des services de l'administration

publique, le Maroc s'est vu doter, dès le début de la dernière décennie, d'une législation imposant à l'administration publique de motiver ses décisions aussi bien sur le plan des faits que sur le plan du droit. Il s'agit, en effet, de la loi n°03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, promulguée par le Dahir n°1-02-202 du 23 juillet 2002, et publiée au B.O du 15 août 2002.

444. Ceci étant, il n'en demeure pas moins que, malgré les avancées réalisées à ce sujet, et la qualité de la réglementation prévue, le fonctionnement de l'administration publique reste marqué par son ambiguïté qui constitue une entrave majeure quant à la répartition des attributions entre les différents intervenants, et par conséquent, à la détermination de leur part de responsabilité dans la prise des décisions.
445. Toutes les administrations (ministères, établissements publics) sont placées sous l'autorité du Chef du Gouvernement et exécutent le programme gouvernemental voté par le Parlement au début de chaque législature. Les organigrammes de la plupart de ces ministères, à la remarquable exception du ministère de l'Intérieur, sont disponibles sur Internet.
446. Ces administrations et établissements publics sont nombreux et le secteur public dans son ensemble compte entre 700.000 et 800.000 personnes.

#### *Définition d'autorité publique / administration*

447. Il n'y pas de définition de l'administration dans la législation marocaine.

#### *Simplification des procédures administratives*

448. Depuis la fin des années 1990, la simplification des procédures administrative est placée au premier rang des priorités des gouvernements du Royaume du Maroc. Elle est considérée comme un levier stratégique pour renforcer la transparence, mieux servir le citoyen et améliorer l'environnement des affaires.
449. Plusieurs chantiers ont été ouverts pour permettre aux personnes et aux entreprises d'avoir accès à de nombreuses procédures administratives et d'obtenir directement sur Internet divers documents administratifs. A titre d'exemple significatif, une base de données des procédures et des formulaires administratifs les plus utilisés par les usagers a été mise en place. Ainsi plus de 630 procédures administratives qui concernent aussi bien l'utilisateur que l'entreprise ont été mises en ligne sur le portail de l'administration [www.service-public.ma](http://www.service-public.ma).<sup>51</sup>
450. Il convient également de citer les marchés publics ou bien l'ouverture du guichet unique auprès des centres régionaux d'investissements (CRIs) et qui permet aux entrepreneurs de créer facilement leurs entreprises via une procédure informatisée basée sur la dématérialisation des documents. L'Administration des Douanes et des Impôts Indirects a également introduit un dispositif novateur de gestion informatisée des réclamations formulées par ses clients, notamment en ce qui concerne les dénonciations dont l'itinéraire et la traçabilité sont suivis, en temps réel, par le requérant ou le dénonciateur. L'Office des changes a introduit un système similaire pour gérer les doléances.

---

<sup>51</sup> Le portail gouvernemental [www.egov.ma](http://www.egov.ma) est également en place.

451. Une autre procédure informatisée, constituant un chantier ouvert depuis déjà quelques années, a été la mise en place de l'obtention des extraits de naissance et des certificats de résidence au niveau de quelques communes et arrondissements. Cette procédure qui est en cours de généralisation, permet au citoyen d'obtenir ces documents administratifs sans être contraint de se déplacer à l'administration concernée.
452. Toutefois, il faut noter que malgré, le rôle prépondérant de la dématérialisation des procédures à minimiser sensiblement les risques de la corruption, il n'en demeure pas moins que leur utilisation reste très timide.
453. A ce propos, le Comité National de l'Environnement des Affaires (CNEA) présidé par le Chef du Gouvernement, a été créé en décembre 2009 et confirmé par Décret en octobre 2010. Sa grande originalité est d'associer à part entière le secteur privé dans la mise en œuvre des réformes liées au climat des affaires au Maroc. Ainsi, les principales structures représentatives du monde des affaires (CGEM, GPBM et Fédération des Chambres de Commerce, d'Industrie et de Services) ont des délégués au sein du Comité, qui essaie de rencontrer les principales doléances du secteur économique en matière de bonne gouvernance. Le secrétariat général est assuré par le Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance, une équipe dédiée de 5 personnes assure le secrétariat permanent du CNEA. Les chantiers « Simplification des Procédures Administratives » et « Lutte contre les Abus Administratifs » sont des axes structurants de l'action du CNEA dans un partenariat continu entre l'Administration, l'ICPC et le secteur privé.
454. Il est certain que la dématérialisation des procédures joue un rôle essentiel pour diminuer les risques de corruption, mais une part importante de la population n'a ni connaissance ni accès à ces procédures explicites et simplifiées. Il est recommandé donc **de poursuivre ce chantier de la simplification et de la clarification des procédures, en mettant l'accent sur celles qui sont directement accessibles au grand public et en leur donnant la publicité nécessaire.**

#### Politique anti-corruption

455. Il n'existe pas de stratégie nationale anti-corruption et l'efficacité des chantiers lancés en ordre dispersé n'a jamais été contrôlée. A cet égard, l'ICPC a soulevé sans cesse, à travers l'ensemble de ses travaux et en l'occurrence, dans ses derniers rapports d'activité (2009-2010-2011), les conséquences néfastes qui peuvent résulter de l'absence d'une telle évaluation, sur la réussite et l'aboutissement de toute politique anti-corruption. En effet, à ce jour, il n'existe aucun mécanisme étatique d'évaluation de l'efficacité des mesures anti-corruption visant l'administration publique. Et ce, bien que le programme d'action pour la prévention et la répression de la corruption (mesures à court terme 2010-2012) ait prévu l'instauration d'un mécanisme d'évaluation annuelle des résultats obtenus en matière de prévention et de répression de la corruption, et de créer un centre national pour l'évaluation des politiques publiques. Mais malheureusement tout cela est resté lettre morte. Et, c'est pour combler cette carence, que l'instance voudrait s'attribuer cette compétence, étant donné qu'une évaluation objective et transparente ne peut être réalisée que par une institution jouissant de sa pleine indépendance.
456. Faute d'une stratégie générale de lutte contre la corruption, diverses mesures ont été mises en œuvre au sein des administrations publiques qui sont de nature à tenter de réduire le « fléau de

la corruption »<sup>52</sup>. Divers plans d'action, chartes, projets existent depuis 2005, mais sans toujours être concrétisés ni évalués. Il est recommandé **d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre en matière de prévention de la corruption dans la fonction publique. Cette évaluation devrait permettre de mieux cibler les mesures pertinentes à prendre.**

## Transparence

457. La nouvelle Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011 a introduit pour la première fois une garantie du droit d'accès à l'information détenue par des organes publics. En effet, l'article 27 dispose que : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi ».
458. Un grand nombre de personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation ont mis en évidence le manque de transparence de la fonction publique marocaine dans de nombreux domaines et y voient une source importante du fléau de la corruption. Les quelques tentatives menées en matière de transparence se heurtent très rapidement à la culture du secret qui semble profondément ancrée dans l'administration marocaine. L'article 18 du Statut général de la fonction publique peut être opposé aux demandes de renseignements les plus banales du citoyen. Cet article dispose que : « Indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication contraire au règlement de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits. En dehors des cas prévus par les règles en vigueur, seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion ou le relever de l'interdiction édictée ci-dessus ». Cet article est très restrictif et fait immédiatement référence aux sanctions prévues par le Code pénal en matière de violation du secret professionnel (art. 446 : emprisonnement d'un à six mois et amende de 1.200 à 20.000 DH), avec pour seule autorité le ministre pour lever le secret.
459. Il faudrait d'abord distinguer soigneusement le détournement d'objets ou de documents propriétés de l'Administration, susceptible de poursuites pénales, de la communication d'informations qui ne devrait relever que d'une simple sanction disciplinaire si elle est contraire à une loi ou un règlement en vigueur. Il n'est pas possible pour un fonctionnaire de répondre au souci formulé d'un accroissement de la transparence en ayant constamment en vue l'épée de Damoclès d'une sanction pénale. La communication d'informations non couvertes par un « secret défense », des motifs de sécurité publique ou des éléments protégés en matière de vie privée ne devrait pas être considérée comme une violation du secret professionnel comme celui des professions médicales visées à l'article 446 CP et il serait judicieux de définir ce qu'est réellement une information confidentielle.

---

<sup>52</sup> Il est à noter que la corruption est souvent décrite au Maroc, aussi bien dans les textes officiels que dans les conversations ou la presse, comme un « fléau ». Or, la définition du fléau est une calamité qui s'abat sur une population, par exemple une inondation ou des sauterelles, soit quelque chose qui n'est pas à la mesure de l'homme. Cela ne donne pas l'impression que l'on peut lutter contre la corruption, qu'il s'agit d'une fatalité.

460. En vue de permettre une amélioration de la transparence dans la fonction publique, il est recommandé **de revoir les 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.**
461. A ce jour, et dans l'attente de l'adoption du projet de loi 31-13 relatif au droit à l'accès à l'information en application de l'article 27 de la Constitution de 2011, il n'existe pas de texte juridique réglementant d'une manière globale l'accès à l'information administrative par les citoyens. L'octroi de l'information administrative relève, le plus souvent, d'un pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire détenteur de l'information sollicitée et qui demeure soumis à l'obligation du secret professionnel prévu par l'article 18 du statut général de la fonction publique, à moins qu'un texte spécifique ne prévoit de rendre publique une information déterminée (cf. paragraphes précédents). Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique où la loi 07-81 prévoit la publication de la décision d'expropriation, entre autres au niveau de la commune dans laquelle est situé le terrain à exproprier. Il en est ainsi également du droit foncier qui octroie la possibilité à tout citoyen, moyennant le paiement d'une redevance, d'obtenir des renseignements relatifs à tous les biens immeubles immatriculés.
462. Alors que l'organisation de l'administration reste plus ou moins accessible au point que souvent les sites publient des informations concernant l'ensemble des administrations publiques, en revanche le fonctionnement et le processus de prise de décision au sein de l'administration restent quasi-occultes et le fait de les divulguer peut être qualifié de violation au secret professionnel prévu par l'article 18 du statut général de la fonction publique. Toutefois, il faut préciser que l'obtention d'information ne doit pas porter atteinte à la vie privée des citoyens. De ce fait, le Maroc a renforcé son arsenal juridique relatif à la protection de la vie privée, et ce par l'adoption de la loi 09-08 relative à la protection des données personnelles qui impose à toute personne opérant aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé de préserver la confidentialité des données personnelles dont il a la charge de traiter à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, et de s'abstenir de les exploiter sous toute forme que ce soit, sans l'accord de l'intéressé.
463. Le 26 mars 2013, des consultations publiques ont été engagées sur un Projet de loi relatif au droit d'accès à l'information (Projet de loi n°31-13<sup>53</sup>), destiné à mettre en œuvre l'Article 27 de la nouvelle Constitution. Ledit projet est en cours de finalisation avant son envoi au parlement. Il est recommandé **d'adopter, dès que possible, la loi relative au droit d'accès à l'information.**
464. Concernant les consultations publiques, il faut reconnaître le rôle innovant joué par le site du Secrétariat général du Gouvernement, où la population est consultée sur certains projets de loi. D'une manière plus générale, la population avait été consultée par referendum sur le texte de la nouvelle Constitution.

---

<sup>53</sup> Dans son article 2, l'avant-projet de loi indique que tout citoyen, citoyenne et personne morale, assujettis au droit marocain, a le droit d'accès à l'information et aux documents détenus par les instances concernées, et ce, conformément aux dispositions de la loi.

L'avant-projet crée une commission nationale de garantie du droit d'accès à l'information de onze membres à qui est confiée la mission de garantir aux citoyens le droit d'accès à l'information. Elle est composée d'un juge du tribunal administratif et d'un autre de la Cour de cassation, proposés par le Conseil supérieur de la magistrature, de deux représentants de la fonction publique désignés par le chef du gouvernement, de deux membres du Parlement, et des délégués de l'Instance centrale de prévention de la corruption, des Archives du Maroc, du CNDH, de la société civile proposés par le président du CNDH et de la Commission nationale de protection des données personnelles.

465. Il existe également, depuis 1992, des consultations en matière d'urbanisme. Il en est ainsi lors de l'élaboration du plan d'aménagement (l'article 25 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme). Toutefois, les procédures de consultation publique ne sont pas dénuées de carences ; c'est ainsi que dans la majorité des cas, il y a un défaut d'intégration des remarques, suggestions, voire des oppositions des personnes consultées dans le cadre d'une procédure déterminée, et ce en raison de l'absence de dispositions législatives obligeant les décideurs à faire intégrer les remarques et suggestions, faisant preuve d'une certaine pertinence, au sein des projets qu'ils mènent.
466. Donc, consultation ne veut pas dire prise en compte des éléments recueillis lors de ces consultations et, dans ce cas, la mesure n'est pas forcément favorable à une perception de la bonne gouvernance parmi la population consultée. En conséquence, il est recommandé **d'accorder une publicité suffisante aux consultations publiques, d'en afficher les résultats et de justifier les décisions qui seraient contradictoires à l'avis général exprimé.**

#### Contrôle de l'administration publique

467. Il existe trois mécanismes de recours (gracieux, hiérarchiques, juridictionnels) contre les décisions administratives dans la législation marocaine, et les exemples à cet égard sont multiples. L'exemple type de ces recours s'illustre dans le contentieux fiscal, où le contribuable qui a fait l'objet d'un redressement de son impôt a le droit d'exercer un recours gracieux contre ce redressement, en premier lieu devant la commission locale de taxation (CLT), et s'il conteste la décision rendue par ladite commission il peut saisir en deuxième degré la commission nationale du recours fiscal (CNRF) dans un délai de 60 jour à compter de la réception de la décision rendue par la C.L.T. Ainsi, si la C.N.R.F ne donne pas gain de cause à l'intéressé il peut dans ce cas saisir le tribunal administratif.
468. A cet égard, il faut souligner les avancées du Maroc au niveau de la consolidation du droit du citoyen à une justice équitable, et qui se manifeste essentiellement dans l'accroissement du droit de la défense, et ce par la création, dans un premier temps, des tribunaux administratifs en application du principe de la dualité de juridiction, et dans un deuxième temps, des cours d'appel administratives comme deuxième degré de juridiction, chose qui n'existait pas avant où il n'y avait qu'une chambre administrative au niveau de la Cour de cassation qui remplissait ce rôle.

#### *Audit interne et externe*

469. En matière de prévention de la corruption, on distinguera les inspections générales chargées de l'audit interne et la Cour des comptes chargée de l'audit externe.
470. Il existe au sein des organes de l'administration publique des organismes qui sont sensés remplir les missions de contrôle interne, sans pour autant être spécialisés dans ce domaine, étant donné qu'ils ont plusieurs rôles en parallèle. Il s'agit en effet, des Inspections générales des ministères. L'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et les autres Inspections Générales des ministères (IGM) et/ou des établissements publics sont des organes de contrôle permanent. Placées directement sous l'autorité des ministres responsables ou du directeur de l'établissement public, les Inspections générales ministérielles sont chargées d'effectuer des inspections et des audits de la gestion administrative, technique et comptable des services relevant de leur compétence et de mener des enquêtes sur les cas de violation de la réglementation en vigueur. Ils sont considérées parmi les mécanismes de contrôle et de suivi les plus importants dans l'administration publique marocaine. Les IGM sont régies

chacune par le décret d'organisation du département ministériel dont elles relèvent et pour l'ensemble par le décret n°2-11-112 du 23 juin 2011 fixant leurs attributions. La révision de leurs attributions en 2011 a concerné notamment l'établissement de bases claires pour la mission d'inspection, englobant des tâches de contrôle, d'audit, d'évaluation des résultats ainsi que la coordination, le suivi et la communication avec l'institution de Médiateur, la collaboration avec la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances et l'Instance centrale de prévention de la corruption. Certains ministères et établissements publics disposent également d'une cellule d'audit conformément au décret n°2-05-1369 du 2 décembre 2005 fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative.

471. Les IGM exercent en principe une fonction de contrôle non systématique (il existe parfois des structures opérationnelles chargées du contrôle et de l'audit dans les organigrammes fonctionnels) dans le cadre de programmes annuels validés par la hiérarchie et elles interviennent également à titre ponctuel sur instruction de leur hiérarchie dans des cas particuliers, indépendamment de l'administration exécutive, afin de reporter directement au sommet. Elles peuvent donc être saisies des affaires de manquement aux règles et de corruption, mais leurs rapports restent confidentiels et ne sont communiqués qu'au ministre ou au directeur général concernés, qui peuvent alors décider soit de les classer et ne pas donner suite, soit de prendre des mesures disciplinaires voire de saisir la justice dans certains cas. Malheureusement, ces inspections générales, surtout celles des ministères, peuvent être instrumentalisées à des fins politiques.
472. L'inspection générale des finances (IGF) est instituée par le Dahir n°1-59-269 du 14 avril 1960 en tant que corps supérieur de contrôle des finances publiques auprès du Ministre des finances. L'IGF est compétente pour :
- vérifier les services de caisse et de comptabilité, deniers et matières, des comptables publics et des différents agents de l'Etat et des collectivités locales ;
  - s'assurer de la régularité des opérations des ordonnateurs de recettes ou de dépenses publiques et de tous administrateurs ;
  - procéder au contrôle de la gestion des administrations publiques ; des collectivités locales ; des établissements et entreprises publics ainsi que des associations (et/ou autres personnes morales ou physiques) bénéficiant de subventions de l'État, des collectivités locales et des entreprises publiques.
  - En vertu d'autres textes et conventions, l'IGF procède également à: des enquêtes et à des études dans les domaines budgétaires et financiers ; l'audit des projets publics financés par les organismes internationaux et régionaux ; l'évaluation des programmes publics ; l'audit et la certification des capacités des ordonnateurs ; l'audit de la performance des organes de gestion ; l'audit des dépenses effectuées dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain en partenariat avec l'IGAT.
473. L'IGF est, ainsi, investie de pouvoirs de vérification et de contrôle permettant d'identifier les dysfonctionnements de la gouvernance et de mener toutes investigations en matière de détournement d'actifs publics, de fraude, de corruption ou malversation ; d'apprécier l'efficacité des systèmes de contrôle interne ; de signaler les écarts par rapports aux normes de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie et de proposer des mesures correctives. Les rapports établis par l'IGF suite aux travaux d'inspection, d'audit ou d'enquête faisant état de dysfonctionnement et de problème de gestion sont envoyés systématiquement aux ministres dont relèvent les services et les organismes contrôlés. Ceux faisant état d'infraction ayant trait à la discipline budgétaire sont transmis à la Cour des comptes au terme de la procédure contradictoire en application des dispositions de l'article 109 de la loi n°62-99 relative aux juridictions financières. Ceux faisant

état de détournement d'actifs publics ou pour les cas de graves irrégularités, la justice est saisie par l'entremise du Ministre de la justice.

474. Les missions d'inspection dévolues à l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) en vertu des décrets n°2-94-100 du 16 juin 1994 et n°2-97-176 du 15 décembre 1997 couvrent les divers services dépendant du ministère de l'Intérieur, les préfetures et les provinces ainsi que les collectivités territoriales (régions, communes et leurs groupements). Les missions menées par l'IGAT dans les collectivités locales peuvent être, selon leur nature, des missions d'inspection ou d'audit. S'agissant des missions d'inspection, l'IGAT contrôle le fonctionnement des collectivités locales et leurs groupements et la manière avec laquelle le bureau exécutif gère les biens collectifs. Quant aux missions d'audit, elles consistent à s'assurer de la pertinence du contrôle interne, et de l'examen des procédures d'organisation. L'IGAT examine et donne suite aux doléances reçues des différentes régions du royaume. L'IGAT effectue également des études d'ordre général. Ses rapports sont destinés au Ministre de l'intérieur et les recommandations éventuelles sont adressées au représentant de l'Etat compétent sur place. Les suites éventuelles comprennent des mesures prises selon la nature de l'infraction commise, allant d'une sanction disciplinaire à des mesures de redressement ou encore à la poursuite judiciaire.
475. Les Inspections générales, interviennent soit sur leurs propres initiatives, en application des instructions de l'autorité hiérarchique, soit en vertu de plaintes ou de dénonciations qui leur parviennent. Dans ces cas d'espèces, elles procèdent à de véritables enquête en interne dont elles établissent des rapports ou des comptes rendus d'inspection qu'ils transmettent au supérieur de l'administration concernée, assortis de propositions et suggestions de décisions à prendre pour faire face aux situations constatées.
476. Parallèlement à ces actes d'enquête portant sur des situations individuels ou collectives qui touchent la discipline, le fonctionnement technique ou administratif des services visités, les Inspections générales établissent des rapports d'audit généraux et des études portant sur des cas saillants ou des situations particulières qui leurs sont confiés par la hiérarchie. Mais, en tous cas, les inspections générales considérées comme de véritables organes de contrôle interne, ne prennent pas, par elles-mêmes, des décisions administratives pour réagir aux anomalies relevées ou aux infractions constatées à l'issue de leurs enquêtes. Les décisions à charge ou à décharge, sont réservées au supérieur de l'administration (ministre ou directeur général) ou à l'instance *ad hoc* compétente.
477. Par ailleurs, la coopération des inspections générales des ministères avec les forces de l'ordre, reste très limitée, voire inexistante, étant donné que les inspections générales des ministères sont très réservées quant à l'implication de la police dans les enquêtes qu'elles mènent au sein de leurs ministères, et ce en suivant une règle coutumière qui s'est érigée en un principe directeur du déroulement de ces enquêtes internes, et qui consiste à éviter que les rouages de leurs « cuisines internes » soient divulgués, d'autant plus que le déclenchement d'une enquête au sein d'un ministère révélera souvent l'implication des hauts responsables de ce dernier qui exerceront forcément une certaine pression directe ou indirecte sur les membres de l'inspection afin que leurs noms ne figurent pas dans leurs conclusions. En revanche, la coopération des inspections générales des ministères avec la police judiciaire concerne la communication des rapports établis par les inspections, à la demande de la police, et, le cas échéant, des explications nécessaires sur les faits relevés et consignés dans ces rapports.

478. Les opérations financières publiques incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics. Le contrôle de la gestion des ordonnateurs est assuré, selon les règles propres à chaque organisme public, par les corps et commissions de contrôle compétents et par le Ministre des finances. Les ordonnateurs et sous-ordonnateurs sont soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances dans les conditions définies par les lois et règlements. Tous les comptables de l'Etat sont soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances dans les conditions fixées par le Dahir n°1-59-269 du 14 avril 1960 relatif à l'Inspection générale des finances. Les comptes des comptables de l'Etat sont soumis au juge des comptes par l'entremise de leur chef hiérarchique (voir les articles 3, 61, 129, 132, 133 du Décret royal n°330-66 du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique).
479. Il est à noter que de fait, l'IGF ne dispose pas de tous les outils nécessaires à un contrôle efficace des faits de corruption notamment parce qu'elle ne peut pas interroger directement et rendre visite à des tiers fournisseurs ou clients des services publics, lorsqu'elle suspecte des éléments de corruption. En outre, il n'y a que 80 inspecteurs en fonction disponibles pour aller sur le terrain, le reste du Corps étant affecté à d'autres activités à l'extérieur de l'IGF, ce qui limite le nombre et la périodicité des contrôles sur place.
480. Il existe un programme annuel des contrôles, approuvé par le Ministre. Il est possible d'y ajouter d'autres missions, même d'initiative mais avec l'autorisation du Ministre. L'approche serait effectuée sur les secteurs à risques, mais elle n'est pas formalisée. Il est recommandé **de renforcer les pouvoirs et les moyens d'investigation de l'Inspection Générale des Finances et d'affecter un plus grand nombre d'inspecteurs aux contrôles sur place.**
481. L'audit externe fait partie des missions de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes (loi n°62-99 formant le Code des juridictions financières, publiée par Dahir 1-02-124 du 13 juin 2002).
482. S'agissant des juridictions financières, la révision constitutionnelle de 1996 a promu la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle et créé les Cours régionales des comptes. La loi 99-62 relative au Code des juridictions financières est venue concrétiser ces dispositions constitutionnelles en créant la Cour des comptes et les Cours régionales des comptes. Elle constitue un tournant décisif dans la consolidation des fondements de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des affaires publiques. Les innovations les plus importantes du Code des juridictions financières concernent les aspects suivants: 1. le renforcement des attributions de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes ; 2. l'instauration des mécanismes d'un contrôle intégré des organismes publics ; 3. le renforcement de l'indépendance des juridictions financières vis à vis du législatif, de l'exécutif et du judiciaire, tant au niveau organique que fonctionnel (la gestion, la programmation et les pouvoirs d'enquête) ; 4. le renforcement des piliers de la politique de décentralisation par la création des Cours régionales pour contrôler les comptes des collectivités locales dans le cadre de la politique de proximité.
483. Conformément aux dispositions des articles 147 à 150 de la Constitution et de la loi 12-79<sup>54</sup>, la Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume dont l'indépendance est garantie. Elle a pour mission la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition de comptes de l'Etat et des organismes publics. Elle est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des

---

<sup>54</sup> En outre, les textes suivants sont notamment importants dans l'activité de la Cour des comptes : Loi 28-80 formant statut des magistrats de la Cour des comptes ; Loi 62-99 formant code des juridictions financières ; Loi 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics.

lois de finances. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Elle assiste le Parlement, le gouvernement et les instances judiciaires. Elle soumet au Roi un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités, qu'elle transmet également au Chef du Gouvernement et aux Présidents des deux Chambres du Parlement. Ce rapport est publié au « Bulletin officiel » du Royaume. Un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier président devant le Parlement. Il est suivi d'un débat. Les Cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres collectivités territoriales et de leurs groupements. La Cour des comptes exerce également une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière. Elle statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les cours régionales et exerce une mission permanente de coordination et d'inspection vis-à-vis des cours régionales.

484. En outre, selon l'article 147 de la Constitution, la Cour des comptes contrôle et assure le suivi des déclarations du patrimoine, audite les comptes des partis politiques et vérifie la régularité des dépenses des opérations électorales.
485. Les rapports particuliers relatifs aux contrôles de gestion sont adressés par le Premier Président au Chef du Gouvernement, au Ministre chargé des finances et au ministre de tutelle, lesquels peuvent formuler leurs observations et exprimer leurs avis dans un délai fixé par le Premier Président. Ces rapports, accompagnés des avis et commentaires reçus, sont ensuite examinés et rendus anonymes en vue de leur insertion, le cas échéant, au rapport annuel.
486. Les faits susceptibles de poursuites pénales sont dénoncés au Ministre de la justice en vue de l'intervention du Procureur général du Roi près la Cour. C'est pourquoi, il est recommandé **que tant la Cour des comptes que les diverses Inspections générales aient la prérogative de dénoncer directement au parquet compétent les faits susceptibles de corruption.**

#### *Médiateur*

487. Promue au rang d'institution constitutionnelle en vertu de l'art. 162 de la Constitution de 2011, l'institution du Médiateur du Royaume, qui a succédé à l'institution d'intermédiation de '*Diwan Al Madhalim*' de 2001, a été créée par le Dahir n°1-11-25 du 17 mars 2011 (un peu plus de 4 mois avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011). Elle se transforme en institution nationale indépendante et spécialisée qui est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Sa mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et ses usagers, est de notamment défendre les droits violés des individus. Assisté de délégués spéciaux (couvrant notamment l'accès à l'information ou la simplification des procédures administratives) et régionaux/locaux, il instruit *ex officio*, sur plaintes ou doléances des personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères, sur saisine d'autres autorités ou organes de l'administration tout acte ou comportement émanant de l'administration, portant préjudice à des personnes et considéré contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès de pouvoir ou contraire aux principes de justice et d'équité. Le recours à l'institution du Médiateur n'interrompt pas ni ne suspend les délais légaux de prescription ou de recours et ne nécessite pas de recours préalable. Le Médiateur mène des enquêtes et des investigations pour s'assurer de la véracité des faits portés à sa connaissance, provoque les explications des autorités concernées et se fait communiquer les éclaircissements, documents et informations nécessaires. Il peut faire des propositions au Chef du Gouvernement dans des cas précis. Il adresse ses recommandations ou propositions comportant une solution équitable et observations à l'administration concernée qui dispose de 30

jours prorogables pour prendre les mesures en vue de trouver une solution et qui doit prendre les mesures nécessaires et l'informer, par écrit. Il peut également recommander à l'administration concernée d'engager la procédure disciplinaire ou de transmettre le dossier au ministère public. Le Médiateur a la possibilité d'entreprendre également des démarches de médiation et de conciliation entre les parties en cause.

488. Tout comportement de l'administration qui entrave l'action du Médiateur, toute opposition, refus ou manquement volontaire font l'objet d'un rapport spécial soumis au Chef du Gouvernement, après information du ministre responsable ou du chef de l'administration concernée. Le Médiateur présente également au Chef du Gouvernement des rapports spéciaux qui tendent notamment à réformer et à réviser des textes législatifs et réglementaires régissant l'administration et les services publics, à simplifier les procédures et les mesures administratives et à améliorer les services publics. Comme il a été souligné précédemment, le Médiateur est l'un des membres de droit du nouveau CSPJ [voir plus haut, § 187]. Il est également membre de droit du Conseil national des droits de l'Homme. Outre le Rapport Annuel soumis à sa Majesté le Roi, le Médiateur est appelé à présenter devant le Parlement, en séance plénière, un exposé synthétique du contenu du Rapport Annuel. Au titre de l'année 2011, l'institution s'est occupée de 1.730 plaintes relevant de sa compétence parmi 8.664 qu'elle a reçues (environ 20%). Le secteur de l'intérieur et des collectivités territoriales occupe la majorité des cas (environ 38%). Parmi les 11.291 plaintes reçues au cours de l'année 2012, seulement 1.673 (environ 15%) entraient dans le champ de compétences du Médiateur dont 8% ont été infondées. Parmi les principaux dysfonctionnements relevés, figurent la non-exécution des jugements, les procédures d'expropriation, les dossiers de pensions ou des questions liées à la carrière et promotion des fonctionnaires.
489. L'Institution du Médiateur répond visiblement à un besoin de la population marocaine et, bien que récente, a déjà obtenu des résultats appréciables car les administrations concernées ne prennent pas le risque d'ignorer ou de s'opposer à ses recommandations. Compte tenu du rapport d'activité 2012 du Médiateur, il est recommandé **d'améliorer notablement les procédures d'exécution des jugements prononcés à l'encontre des administrations.**

#### Statut, recrutement, carrière des fonctionnaires publics et mesures de prévention

490. Le statut général de la fonction publique et ses textes d'application constituent le régime commun en la matière. Cependant, des régimes particuliers et spéciaux viennent déroger aux règles du SGFP<sup>55</sup> sans qu'il soit possible d'en apprécier l'importance relative.

---

<sup>55</sup> A titre d'illustration, il existe plusieurs statuts particuliers qui couvrent différents corps (personnels communs aux différents départements ministériels, personnels propres à chaque administration, établissements publics), comme notamment:

*La santé* : Décret n°2-99-651 du 6 octobre 1999 portant statut particulier du corps interministériel des médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes ; Décret n°2-89-25 du 10 octobre 1989 portant statut particulier du corps des médecins, chirurgiens, biologistes, pharmaciens et chirurgiens-dentistes des hôpitaux ; Décret n°2-98-548 du 15 février 1999 portant statut particulier du corps des enseignants-chercheurs de médecine, de pharmacie et de médecine dentaire ; Décret n°2-93-308 du 29 octobre 1993 portant statut particulier du corps des infirmiers et assistants médicaux du ministère de la santé publique ; Décret n°2-03-535 du 28 juin 2003 portant statut particulier des employés des centres hospitaliers ;

*L'éducation* : Décret n°2-02-854 du 10 février 2003 portant statut particulier des personnels du ministère de l'éducation nationale ; Décret n°2-96-793 du 19 février 1997 portant statut particulier du corps des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur ; Décret n°2-02-376 du 17 juillet 2002 portant statut particulier des établissements d'éducation et d'enseignement public ; Décret n°2-75-673 du 17 octobre 1975 portant statut particulier des établissements d'enseignement du premier degré ;

*Les ministères* : Décret royal n°1191-66 du 9 mars 1967 portant statut particulier du personnel du ministère des finances ; Décret n°2-93-807 du 16 juin 1994 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des finances ; Décret royal

491. La Constitution consacre le principe d'égalité d'accès des citoyennes et citoyens, selon le mérite, aux emplois dans les administrations de l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales (8<sup>ème</sup> alinéa de l'Art. 31 de la Constitution).
492. En vertu de l'art. 22 SGFP tel qu'amendé en 2011, le recrutement dans un emploi public doit s'effectuer selon des procédures garantissant l'égalité de tous les candidats postulant à l'accès pour le même emploi, en particulier la procédure du concours. Les autorités ont fait savoir que désormais, suite au principe de l'égalité des chances instauré par la nouvelle constitution, il n'y a plus d'accès à la fonction publique sur titre (diplôme ou autre) d'une manière directe. Les nominations et promotions des fonctionnaires doivent être publiées au Bulletin officiel (art. 25 SGFP).
493. L'article 21 SGFP dispose que « Nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne jouit de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité ». Aussi, l'intégrité des agents publics recrutés est-elle vérifiée, uniquement, par l'examen du casier judiciaire dont une copie est exigée avant tout recrutement. Il est à noter à cet égard que ces procédures sont généralisées à toutes les fonctions sans être spécifiques aux fonctions exposées à la corruption. En outre, pour certains emplois (haut fonctionnaires, agents d'autorité, Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale...), des « enquêtes d'environnement » sont menées afin de s'assurer de la probité et l'intégrité de la personne concernée avant sa nomination.
494. Dans l'administration des douanes, les agents sont recrutés conformément aux règles de recrutements régissant la fonction publique (examens écrits et oral permettant de recruter les candidats selon l'ordre de mérite). Les nouvelles recrues bénéficient d'un encadrement de proximité afin de contrôler et de préserver leur intégrité. En plus, l'intégrité est un critère indispensable lors de la promotion aux différents postes de responsabilité. L'absence d'un statut particulier ne permet pas à cette administration d'instaurer des tests psychologiques et d'aptitude physique au moment du recrutement.

---

n°1173-66 du 2 février 1967 portant statut particulier du personnel du ministère de l'intérieur ; Dahir n°1-63-038 du 1er mars 1963 portant statut particulier des administrateurs du ministère de l'intérieur ; Décret n°2-79-477 du 12 mai 1980 portant statut particulier du personnel des transmissions du ministère de l'intérieur ; Décret n°2-75-879 du 23 décembre 1975 portant statut particulier du personnel de la direction générale de la sûreté nationale ; Décret n°2-90-922 du 29 avril 1993 portant statut particulier du personnel du ministère des affaires culturelles ; Décret n°2-92-973 du 7 janvier 1993 portant statut particulier du personnel de la radiodiffusion télévision marocaine ; Décret n°2-90-934 du 29 avril 1993 portant statut particulier du personnel du ministère de l'énergie et des mines ; Décret n°2-80-608 du 5 janvier 1981 portant statut particulier du personnel du ministère d'Etat chargé du tourisme ; Décret n°2-84-188 du 3 février 1987 portant statut particulier du personnel du ministère chargé du commerce et de l'industrie ; Décret royal n°1195-66 du 9 mars 1967 portant statut particulier du personnel du ministère de l'agriculture et de la réforme agraire ; Décret n°2-04-534 du 29 décembre 2004 portant statut particulier du personnel du ministère des affaires étrangères et de la coopération ; Décret royal n°1178-66 du 2 février 1967 portant statut particulier du personnel du ministère de la santé publique ; Décret n°2-83-440 du 28 mars 1986 portant statut particulier du personnel du ministère de l'équipement ; Décret n°2-84-188 du 3 février 1987 portant statut particulier du personnel du ministère chargé du commerce et de l'industrie ;

*Autres* : Dahir n°1-89-189 du 10 septembre 1993 portant promulgation de la loi n°32-89 portant statut particulier du personnel de l'administration de la chambre des représentants ; Décret n°2-01-1637 du 2 juillet 2001 portant statut particulier du personnel de Barid Al-Maghrib ; Décret n°2-77-738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal ; Décret royal n°1181-66 du 2 février 1967 portant statut particulier du personnel des juridictions du Royaume ; Décret royal n°118-66 du 2 février 1967 portant statut particulier des fonctionnaires des tribunaux du Royaume ; Décret n°2-73-688 du 12 novembre 1974 portant statut particulier du personnel de l'administration pénitentiaire ; Décret n°2-99-1266 du 10 mai 2000 portant statut particulier du corps national de la protection civile ; Décret n°2-03-835 du 13 novembre 2003 portant statut particulier du personnel de l'entraide nationale ; Décret n°2-63-164 du 14 novembre 1963 fixant les règles générales applicables aux personnels de diverses entreprises ; Décret n°2-77-515 du 4 octobre 1977 portant statut particulier du personnel de la marine marchande.

## Critères de bases

495. Les dispositions législatives pertinentes de la fonction publique et des statuts particuliers de quelques catégories d'agents de l'Etat exigent des conditions particulières. Pour être nommé à un emploi public, il est requis de 1. Posséder la nationalité marocaine ; 2. Jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ; 3. Remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction (art. 21 SGFP). Outre les critères ayant trait à l'âge, à l'intégrité physique, psychique et mentale, et à la compétence technique, il est demandé aux candidats des différents emplois publics annoncés par l'Etat ou les Collectivités territoriales de justifier de la bonne moralité. La satisfaction à cette condition se confond au regard du SGFP et textes assimilés à la non condamnation du candidat par un jugement passé en force jugée à une peine afflictive ou infamante pour un délit qui met en cause la dignité, la confiance ou la probité de la personne (Art. 21 alinéa 3 SGFP).
496. La rémunération comprend le traitement, les prestations familiales et toutes autres indemnités ou primes instituées par les textes législatifs ou réglementaires (art. 26 SGFP). Le traitement brut mensuel d'un agent public en début de carrière est de 9.331,24 DH pour le plus haut grade (cadre supérieur), et qui peut atteindre en fin de carrière 19.441,77 DH. Le mode d'avancement d'un agent public diffère selon le corps auquel il appartient, mais en général le mode d'avancement se fait par le biais d'un système d'échelons dont le cumul d'un certain nombre permet à l'agent public concerné d'être promu à un grade supérieur.

Tableau comparatif de salaire moyen au Maroc :

Agent public ayant le même niveau d'instruction	Salaires
administrateur de 2 <sup>ème</sup> grade (11)	9.331,24 DH
Ingénieur d'Etat et architecte de 1 <sup>er</sup> grade (11)	11.449,24 DH
Commissaire judiciaire de 2 <sup>ème</sup> grade (11)	12.790,24 DH

497. A noter que les salaires moyens d'un agent public restent dérisoires et ne s'alignent pas sur le coût de la vie qui ne cesse d'augmenter, en raison de l'absence de système d'indexation du salaire sur le coût de vie réel. Ce qui risque de constituer un facteur de développement de la corruption au sein de l'administration. Cependant, le salaire d'un agent public varie, en principe, selon son ancienneté, tout en faisant l'objet d'une évaluation annuelle qui n'a pas une véritable incidence sur l'évolution de son salaire. En outre, la prise en compte de la fonction occupée en tant qu'élément de variation du salaire, est limitée aux fonctions de responsabilités.
498. S'agissant des avantages supplémentaires, l'agent public ne bénéficie d'aucun régime fiscal spécifique ; toutefois il peut bénéficier des indemnités de logement et celles du carburant à condition qu'il détienne une responsabilité. Cependant, l'estimation de ces avantages reste difficile à établir étant donné qu'ils varient d'un établissement public à un autre. Ceci, fait valoir le caractère quasi-confidentiel de ces avantages, qui sont hors la portée du public, voire des agents publics eux-mêmes. Pis encore, la divulgation de ces avantages peut entraîner des poursuites judiciaires pour violation de l'article 18 de la fonction publique relatif au secret professionnel. Ce qui démontre le manque de transparence dans les finances publiques, augmentant, par conséquent, les risques de corruption dans le sens large du terme. Toutefois, il faut souligner que les agents publics cessent de bénéficier de ces avantages après la fin de leurs mandats.

Néanmoins, ils existent des cas où des agents publics continuent d'en bénéficier abusivement même après la fin de leur mandat. Et l'exemple type de ces abus est illustré à travers l'occupation des logements de fonction. Il est évident que tout avantage provenant du secteur privé doit être interdit. L'octroi de tels avantages serait de nature à entretenir un climat corruptif susceptible de déboucher sur de la corruption.

### *Avancement*

499. L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon, de classe et de grade. Il a lieu de façon continue d'échelon à échelon, de classe à classe et de grade à grade, après avis de la commission administrative paritaire compétente. L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur, en fonction de l'ancienneté et de la notation du fonctionnaire qui est attribuée annuellement par le chef d'administration suivie d'une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle. L'avancement de grade ou de cadre a lieu de grade à grade ou de cadre à cadre à la suite d'un examen d'aptitude professionnelle et au choix, sur la base du mérite, après inscription au tableau annuel d'avancement. (art. 28-30 SGFP)
500. Il existe un Statut général de la fonction publique, établi par le Dahir n°1-58-008 du 24 février 1958 et modifié à plusieurs reprises.
501. Ce statut a, notamment, été modifié en ce qui concerne le recrutement : « Le recrutement dans un emploi public doit s'effectuer selon des procédures garantissant l'égalité de tous les candidats postulant à l'accès pour le même emploi, en particulier la procédure du concours. » Etre lauréat d'une école d'administration correspond à la réussite d'un concours.
502. Les fonctionnaires ne peuvent bénéficier d'un avancement que s'ils sont inscrits à un tableau d'avancement préparé chaque année par l'administration. Le tableau est arrêté par l'autorité investie du pouvoir de nomination après avoir été soumis à l'avis des commissions administratives paritaires qui fonctionnent alors comme commissions d'avancement. Il cesse d'être valable à l'expiration de l'année pour laquelle il a été dressé. L'avancement a lieu en fonction de l'ancienneté et de la notation du fonctionnaire.
503. Une avancée importante dans la rénovation et la modernisation de l'administration a été obtenue par la loi n°02-12 et le Décret n°2-12-412 concernant la procédure de nomination aux fonctions supérieures dont la nomination fait l'objet de délibération en Conseil de Gouvernement. En effet, introduire dans ces postes à responsabilités des personnes issues du secteur privé ne peut avoir qu'un effet positif sur une administration vouée au secret et retranchée derrière ses procédures. Mais pour que la mesure donne toute son efficacité, il faut que les fonctions à remplir soient rendues suffisamment attractives et que le candidat venu de l'extérieur ait toutes ses chances lors de son évaluation.
504. Comme le statut date de 1958 – un projet de réforme serait en cours -, les droits et devoirs des fonctionnaires ont été rédigés de manière très générale et pourraient être précisés en termes de risques de corruption et de manquements à la déontologie. Ces mesures préventives n'existent pas de manière claire et précise. Il est recommandé **d'inclure dans les statuts des références explicites à la prévention de la corruption.**

## Codes de déontologie/éthique

505. Il n'y a pas de code de conduite ou d'éthique spécifique applicable à l'ensemble de la fonction publique. Comme pour le conflit d'intérêt, ce sont les dispositions générales du statut de la fonction publique (ou leur reprise dans les statuts particuliers, comme le Livre 3 portant statut des magistrats des juridictions financières du Code des juridictions financières) qui s'appliquent. Mais ces textes font rarement référence explicitement à l'éthique.
506. Toutefois, il convient de signaler que l'administration des douanes s'est dotée d'un « code de conduite des agents d'administration des douanes et impôts indirects » utilisé dans le cadre de la formation initiale et continue. Par ailleurs, il existe à la Banque du Maroc un Code d'éthique et de déontologie applicable aux agents de la banque ainsi qu'un Code de déontologie applicable aux membres du Conseil d'administration de la Banque. De même, des correspondants « déontologie », sélectionnés en raison de leurs qualités morales et professionnelles, sont désignés dans chaque structure opérationnelle alors qu'une structure centrale assure une fonction d'accompagnement, de veille méthodologique, de suivi et de contrôle ainsi que de traitement des « alertes éthiques ».
507. Point particulier : l'article 21 de la Charte communale (Loi 78-00) prévoit la suspension ou la révocation des conseillers communaux reconnus responsables d'actes ou de faits graves contraires à la loi et à l'éthique du service public. Des sanctions similaires sont applicables aux présidents des conseils communaux et vice-présidents reconnus responsables de fautes graves en vertu de l'art. 33 du même texte.
508. En février 2007, une commission nationale « Gouvernance d'Entreprise » a été chargée d'élaborer, un Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise afin de promouvoir ces pratiques de bonne gouvernance au sein des entreprises des secteurs tant public que privé. Largement inspiré des principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, le Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise a fait l'objet d'une consultation publique, à la fois au niveau national et international, en vue de l'adapter au contexte local et aux spécificités du tissu économique marocain.
509. Ce texte insiste sur la déontologie des membres de l'organe de gouvernance, la mise en place d'une charte éthique et sensibilise à la prévention et la gestion des conflits d'intérêts. Il a été publié sous le timbre du ministère des affaires économiques et générales. Un code spécifique de Gouvernance d'Entreprise a complété ce code général pour tenir compte du particularisme des établissements publics, filiales publiques et sociétés mixtes. Il tient compte de leurs spécificités et recommande fortement une série de bonnes pratiques susceptibles d'améliorer leur gouvernance : comités spécifiques et leurs chartes, administrateurs indépendants, lettre de mission, contractualisation, règlement intérieur et charte du membre de l'Organe de Gouvernance, politique de dividende, évaluation de l'Organe de Gouvernance, transparence et accès à l'information.
510. Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exercice 2007, rappelait que les juridictions financières ont particulièrement mis l'accent sur le contrôle de la gestion (ou audit étendu) des entités publiques. Ce contrôle, ne se confine pas uniquement à vérifier la régularité et la conformité des différents actes de la gestion administrative, comptable et financière mais embrasse tous les autres aspects de cette gestion pour évaluer les principaux paramètres qui la sous-tendent en terme d'économie, efficacité, efficience, éthique et environnement (5 E).

511. La Constitution de 2011 a consacré le rôle des juridictions financières dans la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'État, des entreprises et établissements publics et des collectivités territoriales.
512. C'est ainsi, par exemple, que, dans son rapport sur l'exercice 2010, la Cour a adressé à l'Agence urbaine de Casablanca une recommandation pour lui demander de « Veiller à ce que la vente des produits aux membres de son personnel ne se fasse qu'à titre exceptionnel. Cette commercialisation doit obéir à des règles strictes d'éthique et de bonne gestion en vue de préserver les intérêts de l'agence et d'éviter la spéculation ».
513. L'existence d'une formation des agents publics quant aux principes fondamentaux du service public et aux mesures d'éthique en place, demeure très rare, voire inexistence. La carence d'information et de formation quant aux principes fondamentaux du service public et aux mesures d'éthique, n'est pas comblée malheureusement au stade professionnel, à l'exception de certaines administrations qui dispensent de telles formations à leurs fonctionnaires en raison de la nature de leurs missions, entre autres le ministère des finances, soit via les écoles ou centres de formation dont elles ont la tutelle, soit dans le cadre des formations continues qui sont souvent assurées par des « experts ».
514. S'agissant de la centralisation des informations quant aux violations des codes, les sanctions et leur application, il n'existe pas d'information fiable à ce sujet, et il apparaît qu'aucune action n'a été mise en place pour assurer cette centralisation. Les sanctions prévues à l'encontre des fonctionnaires ainsi que les voies de recours sont énoncées dans les articles 65 et suivants SGFP.
515. Il semble qu'en l'état actuel des avancées, les dimensions éthique et déontologique aient été plus formalisées par le biais de la bonne gouvernance économique et du contrôle financier.
516. Toutefois il ne faut pas nier l'existence de démarches ou de politiques particulières en la matière (police, douanes, gendarmerie royale, institutions financières, etc.), qu'il s'agisse d'actions de formation, de l'élaboration et la mise en œuvre de guides ou codes d'éthique ou de déontologie ou l'installation de comités en charge de ces questions.
517. Cependant, s'il est nécessaire d'appréhender les difficultés ou problématiques spécifiques de certains secteurs, il est évident qu'en ce qui concerne plus généralement l'ensemble des agents publics et plus particulièrement les fonctionnaires, la réévaluation de textes anciens au regard des nouvelles dispositions constitutionnelles, notamment en termes de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et d'accès à l'information soit impérative. C'est pourquoi, il est recommandé **(i) d'élaborer un code d'éthique général pour les agents publics auquel pourront faire référence des codes spécifiques ; (ii) d'assurer un suivi sectoriel et centralisé des violations et éventuelles sanctions.**
518. Dans des cas spécifiques, l'accès à certains corps de la fonction publique ne se fait que sur voie de concours et après un stage de formation sanctionnée par un examen de capacité professionnelle qui détermine le recrutement effectif ou le licenciement (cas de l'IGAT et de l'IGF). Pour autant, l'équipe d'évaluation a pu apprendre qu'il y a une absence d'encadrement nécessaire des fonctionnaires avant d'intégrer la fonction publique ou tout de suite après leur prise de fonction. Des exemples comparés de bonnes pratiques incluent notamment : la réception obligatoire d'un exemplaire des règles pertinentes sur le statut de la fonction publique et une information par les services des ressources humaines de son contenu et des obligations

dont relève le fonctionnaire ; le suivi d'une formation initiale obligatoire présentant au moins les principes généraux de l'administration publique, les règles d'éthique et les instruments de prévention de la corruption, le résultat de l'examen constituant parfois l'un des éléments pris en considération pour confirmer le recrutement à la fin de la période d'essai.

519. C'est pourquoi, il est recommandé **de mettre en place une formation initiale en matière notamment d'intégrité, éthique et prévention de la corruption à l'occasion de l'entrée en fonction des nouvelles recrues.**
520. En effet, en permanence, les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission ont souligné la difficulté de concilier l'article 18 du statut général de la fonction publique avec les différentes obligations de signalement et notamment l'application des dispositions de l'article 42 du Code de procédure pénale qui oblige toute autorité constituée et tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, a connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en aviser immédiatement le Procureur du Roi ou le Procureur général du Roi et de leur transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et documents y relatifs.
521. À titre d'exemple, la presse s'est largement fait écho de l'affaire dite des « primes des finances » qui a mis en lumière ce problème compte tenu de la notoriété des personnes concernées et des enjeux politiques sous-jacents.
522. Au demeurant, il est important de souligner que les questions d'éthique touchent de nombreux secteurs professionnels : ainsi, le rapport 2007 du Syndicat national de la Presse Marocaine (SNPM) concluait que la presse était « infestée par une nouvelle génération de journalistes spécialistes de la transgression des règles éthiques avec préméditation ».
523. Etant donné qu'un projet de réforme du SGFP est en cours et au vu de ce qui précède, il est recommandé **de modifier le statut général de la fonction publique et les différents statuts particuliers afin de mettre en œuvre le code d'éthique, définir dans des textes spécifiques, lorsqu'il y a lieu, la portée du secret professionnel et ses conditions d'exercice.**

#### Conflit d'intérêts, incompatibilités et activités accessoires

524. L'article 36 de la Constitution précise que la loi traite des conflits d'intérêt.
525. Le concept de conflit d'intérêt est présent au niveau du statut général de la fonction publique, en particulier dans ses articles 15 et 16. D'une part, « il est interdit à tout fonctionnaire public et agent de l'Etat d'exercer, à titre professionnel, une activité lucrative privée ou relevant du secteur privé, de quelque nature que ce soit, sous peine de la poursuite disciplinaire, » à l'exception – soumise à autorisation – de fonctions d'enseignement, d'expertises ou encore de production d'œuvres scientifiques, littéraires, sportives, ou artistiques. D'autre part, « il est interdit à tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre son indépendance dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration ou service dont il fait partie ou en relation avec son administration ou service. »
526. Par ailleurs, le fonctionnaire, dont le conjoint exerce une fonction ou une activité privée lucrative, doit en faire déclaration à son administration. Cette déclaration qui se fait sur l'honneur, est adressée au chef de l'administration pour lui permettre de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour préserver les intérêts de l'administration et empêcher toute situation pouvant

influencer l'objectivité et l'impartialité du fonctionnaire. L'Administration des Douanes interdit à ses agents de participer aux enchères publiques qu'elle organise ni par lui-même, ni par personne interposée.

527. En ce qui concerne les textes juridiques encadrant la résolution des conflits d'intérêts, des dispositions existent dans le Code de procédure civile pour permettre aux justiciables de demander la récusation d'un juge ayant un intérêt direct ou indirect, l'impliquant lui-même ou un membre de sa famille dans l'affaire sur laquelle il est appelé à statuer.
528. La Charte communale contient des dispositions visant à prévenir le conflit d'intérêt. Le statut des élus régit les conflits d'intérêts. Il existe au niveau régional et local des règles similaires à celles qui régissent, sur le plan national, le népotisme et le conflit d'intérêts. Ainsi « il est interdit à tout conseiller communal d'entretenir des intérêts privés avec la commune dont il est membre, de conclure des actes ou des contrats de location, d'acquisition, d'échange ou toute transaction portant sur des biens de la commune ou de passer avec elle des marchés de travaux, de fournitures ou de services, ou des contrats de concession ; de gérance et toutes autres formes de gestion des services publics communaux soit à titre personnel soit comme actionnaire ou mandataire, soit au bénéfice de son conjoint, ses ascendants et ses descendants directs » (article 22 de la Charte communale). L'équipe d'évaluation a pu apprendre qu'au niveau des collectivités locales le conflit d'intérêt est présent sous une autre forme, encore non traitée par les textes juridiques en vigueur. Il s'agit du tissu associatif qui bénéficie de subventions importantes de la part des collectivités locales, et qui disposent de bureau dans lequel siègent des élus de cette même collectivité « donatrice ». Cet exemple illustre la problématique des finances locales des partis politiques.
529. Enfin, les dispositions de non cumul de fonctions avec les activités privées lucratives s'appliquent aux différentes catégories d'agents de l'Etat, y compris les agents contractants avec les administrations et établissements publics, les agents temporaires auxquels sont affectés des postes budgétaires, les personnes nommées dans des postes supérieurs au sein des ministères en vertu du Décret n°2-75-832 du 30 décembre 1975, les chargés d'études prévus par le Décret du 2-80645 du 5 janvier 1981 relatif à l'institution de l'emploi supérieur de chargé d'études dans différents ministères.

### *Cadeaux*

530. La législation et la réglementation en vigueur ne traitent pas explicitement du sujet des cadeaux même si quelques interlocuteurs renvoient aux dispositions pénales, notamment l'article 248 CP. Aux termes de l'art. 248 CP (complété par l'article 2 de la loi n°79-03) : « Est coupable de corruption et puni de l'emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 2.000 à 50.000 DH quiconque sollicite ou agréé des offres ou promesses, sollicite ou reçoit des dons, présents ou autres avantages, pour : 1° Etant magistrat, fonctionnaire public ou étant investi d'un mandat électif, accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, juste ou non, mais non sujet à rémunération ou un acte qui, bien qu'en dehors de ses attributions personnelles, est, ou a pu être facilité par sa fonction » [...].
531. Dans le contexte marocain, les cadeaux s'entendent comme « dons ou présents d'une valeur symbolique promus ou offerts en guise de manifestation spontanée d'un sentiment de sympathie à l'égard d'une autre personne ou en reconnaissance de services d'un organisme ou service publics ». Le cadeau ne devait en aucun cas être promis, offert, remis, accepté ou reçu en contrepartie de services ou prestations rendus. Sinon, il perd de son caractère licite. Il faut noter,

à ce propos, que c'est plus l'opacité qui entoure la remise et la réception des cadeaux offerts que la nature et la valeur de ces articles ou objets qui laissent douter des véritables raisons de ces dons et présents. Sur le plan fiscal, la loi marocaine ne permet pas de déduction de cadeaux ou présents dédiés aux personnes physiques au-delà d'un montant de 100 DH par an et à conditions que les objets ou présents offerts portent les marques ou dénomination de la société. Il en est de même pour les avantages indus, déjà cités au § 507.

532. Il est recommandé, **comme pour les magistrats et les forces de l'ordre, d'interdire les cadeaux (autres que protocolaires) et de formuler des règles claires concernant cette interdiction lorsqu'ils sont proposés.**

#### *Pantouflage*

533. [Voir sur la même question, § 271 à 275]

534. La situation du conflit d'intérêt demeure emblématique au Maroc, et ce bien que le législateur a essayé d'appréhender cette notion à travers plusieurs dispositions. Cependant, la prévention des conflits d'intérêt manque de mesures et de mécanismes de prévention. A cet égard, l'équipe d'évaluation constate l'absence de toute efficacité de ces mesures qui sont fondées, essentiellement sur les déclarations de patrimoine des agents publics, dont les informations peuvent être, généralement, falsifiées et dissimulées, et dont la vérification d'authenticité est compliquée. Dans le même ordre d'idées, l'équipe d'évaluation constate l'absence de règles traitant de la résolution des situations de conflit d'intérêt des agents publics, à l'exception de celles prévues par le Code de la procédure civile et qui permettent aux justiciables de demander la récusation d'un juge ayant un intérêt direct ou indirect, l'impliquant lui-même ou un membre de sa famille dans l'affaire sur laquelle il est appelé à statuer.

535. Toutefois :

- Il ne paraît pas y avoir de prise en compte du phénomène de « pantouflage ».
- La résolution du conflit d'intérêt paraît reposer entièrement sur l'individu concerné sans que pour autant des procédures lui soient proposées de façon formalisée.
- La pratique du cadeau, très présente dans les relations, n'est prohibée que dans la mesure où elle correspond à un délit (trafic d'influence, corruption).

536. Dans la pratique, il semble que le cumul d'activités ne soit pas contrôlé avec la plus grande rigueur malgré les textes. Il serait souhaitable qu'une étude précise soit menée sur ce point.

537. Il est recommandé de **i) de réglementer de façon claire les conflits d'intérêt et de diffuser des bonnes pratiques à ce sujet ; ii) de définir des règles en vue d'interdire le « pantouflage » (passage abusif d'un agent public vers le secteur privé).**

#### *Déclaration de patrimoine*

538. Parmi les dispositifs permettant la prévention et la détection des conflits d'intérêts figure l'obligation d'une déclaration de patrimoine. Cette déclaration est prévue par l'art. 158 de la Constitution de 2011 à charge de toute personne, élue ou désignée, assumant une charge publique.

539. Dès les années soixante-dix, le Maroc s'est doté d'une législation prévoyant une obligation de déclaration de patrimoine pour les magistrats (Dahir du 15 novembre 1974 portant statut de la

magistrature au Maroc) puis la loi n°54-06 a institué une déclaration obligatoire du patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles, ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics.

540. Le Maroc a adopté en 2008 un ensemble de textes régissant la déclaration obligatoire de patrimoine (Bulletin officiel n°5679 en date du 03 novembre 2008) dont notamment:
- Dahir n°1-08-72 complétant le Dahir n°1-74-331 relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet ;
  - Dahir n°1-08-73 complétant le Dahir n°1-02-212 portant création de la Haute autorité de la communication audiovisuelle ;
  - Loi n°54-06 (promulguée par le Dahir n°1-07-202 du 20 octobre 2007) instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics.
541. Enfin, des textes spécifiques prévoient le dépôt d'une déclaration de patrimoine auprès d'une instance créée auprès de la Cour des comptes (composée du premier président de la Cour des comptes, du président de la première chambre de la Cour de cassation et du président de la chambre administrative de la Cour de cassation) pour les parlementaires (lois organiques n°27-11 et 28-11) et les membres du Conseil constitutionnel (Loi organique n°49-07 complétant la loi organique n°29-93 relative au Conseil constitutionnel).
542. Ces textes sont entrés en vigueur à partir du 15 février 2010, date de publication du décret n°2-09-207 (8 décembre 2009) relatif à la fixation du modèle de la déclaration obligatoire de patrimoine et du récépissé de dépôt ainsi qu'à la valeur minimale des biens devant être déclarés. (Voir également § 280 plus haut s'agissant de la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés).
543. La population concernée par la déclaration de patrimoine est très importante : la loi n°54-06 cible certaines catégories des personnels de l'État, des collectivités locales et d'établissements publics qui, de par leurs fonctions ou en raison de ces fonctions, sont exposés aux risques d'abus de leurs fonctions à des fins d'enrichissement illicite. Il s'agit de :
- cadres supérieurs (fonctionnaires civils et militaires nommés par Dahir conformément à l'article 30 de la Constitution<sup>56</sup>) ;
  - personnels, fonctionnaires et agents, impliqués dans l'administration, la gestion, le maniement ou le contrôle de deniers publics, ainsi que les fonctionnaires chargés de contrôle et de constatation d'infractions aux législations et réglementations spécifiques et de la répression des infractions en général (Article 2 de la loi précitée). Il s'agit des fonctionnaires et agents investis du pouvoir : d'ordonnateur, de contrôleur ou de comptable public ; de détermination de l'assiette des impôts et taxes et de tout autre produit autorisé ; de perception et de recouvrement des impôts, taxes, produits, revenus et rémunération pour services rendus ; d'autoriser la concession, la cession ou l'exploitation d'un bien ou service public ou privé ; d'assurer la gestion des deniers et la conservation des valeurs et des titres et de recevoir les consignations et les cautionnements ; des missions de contrôle, de constat d'infractions et de répression de ces infractions ; de délivrer des permis, licences, autorisations ou agréments et enfin d'enregistrer ou d'inscrire un privilège, un droit réel ou

---

<sup>56</sup> Cette disposition a été divisée en trois dans la Constitution de 2011 : l'art. 49 (la nomination aux emplois civils qui y sont définis par le Gouvernement) ; l'art. 53 (emplois militaires nommés par Dahir) et l'art.91 (les emplois civils dans les administrations publiques et aux hautes fonctions des établissements et entreprises publics qui sont nommés par décret du Chef du Gouvernement).

incorporel<sup>57</sup>. Sont assujettis également les fonctionnaires et agents investis d'une mission publique et ayant reçu délégation de signature pour les actes et procédures précités ou pour des actes susceptibles d'avoir des incidences directes ou indirectes sur les deniers publics.

544. Par ailleurs, le gouvernement peut, afin de tenir compte de l'organisation gouvernementale et administrative, soumettre à la déclaration obligatoire du patrimoine les fonctionnaires ou agents publics dont les fonctions ou les responsabilités les assimilent aux personnes visées à l'article 2 de la loi précitée.
545. La personne assujettie, compte tenu de la séparation de principe du patrimoine entre conjoints, n'a pas à intégrer le patrimoine du conjoint dans sa déclaration, contrairement à celui des enfants mineurs. Toutefois, si cela s'avère nécessaire à l'exercice de sa mission le président de la Cour des comptes compétente peut, le cas échéant, demander à tout assujetti de déclarer les biens et les revenus de son conjoint.
546. La déclaration doit porter sur l'ensemble des activités professionnelles et le patrimoine (l'ensemble des biens meubles et immeubles) dont l'assujetti est propriétaire ou sont propriétaires ses enfants mineurs ou dont il est copropriétaire ou gestionnaire, ainsi que les revenus qu'il a perçus, à quelque titre que ce soit, l'année précédant celle de son entrée en fonction. Constituent notamment des biens meubles les fonds de commerce, les dépôts sur les comptes bancaires, les titres, les participations dans des sociétés et autres valeurs mobilières, les biens reçus par voie d'héritage, les véhicules automobiles, les prêts, les objets d'art et d'antiquité ainsi que les parures et les bijoux. Le seuil fixé par voie réglementaire de la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés est de 300.000 DH.
547. La soumission des déclarations de patrimoines a lieu 1) dans un délai maximum de trois mois suivant celui de leur entrée en fonction ; 2) tous les trois ans au mois de février concernant les modifications du patrimoine et des revenus ; et 3) dans un délai maximum de deux mois à compter de la date de cessation de leurs fonctions. En cas de cessation de fonction, pour toute autre cause que le décès, l'assujetti est tenu de faire la déclaration prévue ci-dessus, dans un délai maximum de deux mois à compter de la date de cessation de ladite fonction. En outre, l'article 5 prévoit qu'une déclaration complémentaire concernant les modifications intervenues dans le patrimoine et les revenus de l'assujetti, doit être produite dans les mêmes conditions, tout en précisant que la déclaration visée à l'article 4 ci-dessus est renouvelée obligatoirement tous les trois ans au mois de février.
548. En application de l'article 147 de la Constitution, la Cour des comptes contrôle et assure le suivi des déclarations du patrimoine, audite les comptes des partis politiques et vérifie la régularité des dépenses des opérations électorales. Afin de mettre en œuvre ces missions, le premier président de la Cour a décidé en 2013 que la cinquième Chambre de la Cour des comptes serait en charge exclusivement des déclarations de patrimoine, le contrôle des dépenses des opérations électorales et la vérification des comptes des partis politiques. Les listes nominatives des fonctionnaires et agents publics sont définies par les institutions respectives et sont ensuite adressées à la Cour des comptes compétente. Celle-ci notifie aux institutions les listes des déclarants et des défaillants. Le président de la Cour des comptes compétente met en demeure le fonctionnaire ou l'agent public défaillant ou dont la déclaration est incomplète ou n'est pas conforme, et lui fixe un délai de 60 jours à compter de la date de la réception de la mise en

---

<sup>57</sup> A titre d'illustration, tous les agents relevant de l'ADII sont tenus, sans exception, de déclarer leur patrimoine auprès de la Cour des comptes.

demeure pour régulariser sa situation. Lorsque l'intéressé ne régularise pas sa situation dans le délai prévu ci-dessus, le président de la Cour des comptes compétente saisit l'autorité gouvernementale concernée afin de prendre les mesures nécessaires allant jusqu'à la révocation.

549. Les neuf Cours régionales des comptes assurent quant à elles le contrôle et la vérification des déclarations obligatoires de patrimoine de certains responsables aux échelons déconcentrés et décentralisés. Une section chargée de la déclaration obligatoire de patrimoine a été créée au niveau de chaque Cour régionale des comptes par ordonnance du Premier président.
550. Le délai légal prévu pour le dépôt des déclarations à la Cour des comptes était de trois mois, soit le 15 mai 2010, pour l'ensemble des assujettis, prorogé de trois mois, soit jusqu'au 15 août 2010, pour les membres du gouvernement, les personnalités qui leur sont assimilées et les chefs de leur cabinet, les membres du Conseil constitutionnel, les membres du parlement et les membres de la haute autorité de la communication audiovisuelle.
551. Dans son rapport d'activité, la Cour a fait état des difficultés organisationnelles auxquelles elle a été confrontée à des difficultés pratiques de mise en œuvre, la moins surprenante n'étant pas le dépôt de déclarations par des personnes non assujetties et la difficulté de les distinguer des déclarations des personnes assujetties dans la mesure où la communication des listes par les administrations ou entités responsables a été défaillante.
552. La Cour a mis en place un projet en deux étapes :
- Réception des déclarations, traitement informatique, classement, recensement et rapprochement des déclarations physiques déposées avec les listes des assujettis communiquées à la Cour des comptes par les autorités compétentes ;
  - Suivi des déclarations, contrôle et appréciation de l'évolution du patrimoine des assujettis.
553. Durant l'année 2010, le nombre de déclarations déposées par les différents responsables et agents assujettis a atteint 15.078 déclarations au niveau de la Cour des comptes et 79.975 déclarations au niveau des Cours régionales des comptes, soit au total 95.053 déclarations.
554. Le nombre de déclarations non déposées auprès des Cours régionales des comptes est estimé à plus de 12.000 déclarations. Les Cours régionales des comptes ont envoyé des lettres aux autorités gouvernementales concernées par lesquelles elles leur demandent de leur communiquer les listes exhaustives des personnes assujetties.
555. La Cour et les Cours régionales ne sont pas en mesure pour l'instant d'aller au-delà de la première phase.
556. Toujours dans le domaine de la prévention et de la détection des éventuels conflits d'intérêts, il peut encore être évoqué la présence d'un verrou indirect du fait de l'existence de règles de procédure prévues par le législateur relatives à l'adoption de conventions conclues directement ou indirectement entre une société et ses administrateurs (membres du conseil de surveillance dans une structure duale ou gérants associés dans une SARL) ou pour des conventions passées entre une société et ses directeurs (membres du directoire dans une structure duale ou gérants dans une SARL) ou l'un des actionnaires détenant, directement ou indirectement, plus de cinq pour cent du capital ou des droits de vote. Ces conventions font l'objet d'autorisations spéciales et d'un rapport spécial de la part du ou des commissaires aux comptes. En théorie, ces

dispositions pourraient donc mettre en lumière d'éventuels conflits d'intérêts entre un agent public et une société dont il serait actionnaire.

557. Toutefois, dans le cadre de la mission d'évaluation, il n'a pas été possible de déterminer le degré de réalité de la mise en œuvre de ces dispositions.
558. Concernant les sanctions, le fonctionnaire ou l'agent public qui refuse de procéder aux déclarations ou dont le contenu des déclarations n'est pas conforme aux dispositions de la loi (articles 4 et 5) ou qui a produit une déclaration incomplète et qui n'a pas régularisé sa situation malgré sa mise en demeure, est passible de la révocation de la fonction ou de la résolution du contrat pour l'agent public, prononcée par l'autorité gouvernementale ayant le pouvoir disciplinaire.
559. Les déclarations de patrimoine ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants-droit ou sur requête de l'autorité judiciaire. Il y a une obligation de secret professionnel pour toutes les personnes appelées à en connaître leur contenu.
560. En ce qui concerne, les déclarations de patrimoine, le dispositif est à la fois très ambitieux et lacunaire.
561. D'une part, la population soumise à l'obligation de déposer une déclaration est très importante – et sa définition parfois ambiguë et soumise à l'appréciation des administrations puisque plusieurs milliers de dépôts n'ont pas lieu d'être – ce qui conduit nécessairement à désavantager l'aspect contrôle au fond par rapport au simple enregistrement. D'où une phase de démarrage forcément laborieuse qui ne permet pas de préjuger de la capacité effective du contrôle assuré par la Cour des comptes et les chambres régionales. Il convient néanmoins de souligner que la Cour paraît s'être organisée en conséquence et devrait être à même de mener à bien les contrôles nécessaires, sous réserve de disposer de moyens suffisants et de définir des méthodes et procédures de contrôles homogènes pour les chambres régionales. Néanmoins, si le Premier Président de la Cour des comptes – en application de l'article 8 du Code des juridictions financières - coordonne les travaux des cours régionales, c'est cependant le président de chaque Cour régionale qui établit le programme de la Cour régionale.
562. En effet, sur ce dernier point, il apparaît par exemple de très fortes disparités en termes de taux de dépôt entre les différentes cours régionales : 100 % pour Rabat et moins de 56 % à Casablanca. C'est pourquoi, il est recommandé **de demander aux administrations et entités concernées d'établir les listes de personnes assujetties à une déclaration de patrimoine de manière précise, de les tenir à jour et d'informer en temps utile les juridictions financières.**
563. Si les moyens de contrôle conférés par les textes à la Cour des comptes et aux Cours régionales des comptes paraissent suffisants, il n'est pas possible pour l'instant de le vérifier en l'absence de mise en œuvre. Il est permis cependant de s'interroger sur les possibilités réelles de contrôle pour une population aussi étendue et donc sur la méthodologie à mettre en œuvre, en particulier, dès lors qu'il a été retenu le principe d'une déclaration « papier » et non « dématérialisée » alors que les personnes concernées sont toutes a priori susceptibles d'avoir accès à un ordinateur. En l'état, le système ne peut que conduire à des contrôles partiels. Or, cela pourrait avoir pour conséquence préjudiciable de prêter le flanc à une remise en cause de l'indépendance et de l'impartialité des contrôles alors que selon les éléments recueillis avant et pendant la mission, les juridictions financières depuis leur réforme bénéficient d'une image favorable en la matière.

564. D'autre part, la déclaration de patrimoine ne vise pas expressément les biens détenus à l'étranger puisque la réglementation des changes interdit la possession de ces biens. Pour autant, le décalage entre l'interdiction générale et l'attestation sur l'absence de biens à l'étranger n'est pas à négliger en termes pratiques. En outre, il ne semble pas y avoir pour l'instant de procédures systématiques d'échanges d'information entre les différentes administrations, notamment l'administration fiscale, les douanes, l'Office des changes, l'Unité de traitement des informations financières, l'ICPC et l'agence nationale de la conservation foncière et du cadastre.
565. En conséquence, il est recommandé **d'évaluer l'efficacité du système actuel de déclaration de patrimoine, étudier l'intérêt d'une diminution du nombre de personnes assujetties et d'une augmentation des contrôles par échange d'information avec d'autres administrations.**

### Formation

566. Les formations dispensées aux agents de l'Etat impliqués dans la prévention, le contrôle, la recherche et la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre la corruption, sont le plus souvent, assurées dans le cadre de la formation continue qui porte sur des sujets divers ayant trait à la lutte contre la corruption, entre autres la transparence dans la passation des marchés publics, l'audit, le contrôle de gestion. Ces formations sont assurées, souvent, pendant des durées très réduites qui vont généralement d'une semaine à un mois. S'agissant du caractère obligatoire ou non des formations, les deux types de formations existent. Les formations initiales sont dispensées en début de carrière de certaines catégories d'agents publics qui sont engagés dans la lutte contre la corruption. Il s'agit, en effet, de formation obligatoire, et dont la validation est une condition sine qua none pour la titularisation des agents publics concernés. Quant au deuxième type de formation (continue), il s'agit d'une formation facultative dont l'agent public concerné a le libre choix de l'accepter ou de la refuser.
567. Dans l'administration de douanes, la division de l'audit et de l'inspection déploie une formation pour toutes les nouvelles recrues rappelant les règles d'éthique et le comportement à adopter face aux actes de corruption. Les autorités ont fait savoir qu'il est organisé mensuellement par les responsables locaux au profit des agents du corps actif en exercice des conférences professionnelles pendant lesquelles sont rappelées les règles d'éthique et de comportement à adopter face aux actes de corruption. En raison de leur statut particulier, les inspecteurs des finances accomplissent un stage au cours duquel ils reçoivent une formation initiale obligatoire étalée sur 2 ans comprenant des cours théoriques et des missions d'inspection et d'audit. Les cours incluent aussi des sujets relatifs à l'audit, comptabilité, analyse financière, contrôle interne, techniques de détection de la fraude et de la corruption et moyens de prévention...). A l'issue du stage, les inspecteurs des finances stagiaires subissent un examen de capacité professionnelle. Ceux qui satisfont à cet examen sont titularisés. Tout au long de leur carrière à l'IGF, les Inspecteurs des finances titularisés bénéficient de programmes de formation continue relative aux métiers d'audit, d'inspection, de contrôle, d'enquête et d'évaluation. Ils effectuent également des stages dans des cabinets d'audit internationaux et des organismes étrangers (Office Européen de Lutte Anti-fraude, IGF de France, IGF du Portugal).

### Rotation du personnel employé dans l'administration publique

568. Il existe un mécanisme de rotation au sein de certaines administrations jugées comme vulnérables à la corruption, telles que le ministère des finances, en particulier, la Trésorerie

générale, la douane (roulements semestriels) et les impôts. Ce mécanisme de rotation s'applique avec rigueur aux fonctionnaires ayant une responsabilité au sein de ces administrations, et avec un certain laxisme pour les autres fonctionnaires qui ne détiennent pas de responsabilité.

#### Obligation de signaler des cas de corruption

569. Il n'existe pas de règles spécifiquement applicables aux agents publics les obligeant à signaler des comportements contraires à l'éthique ou des cas de corruption soupçonnée. Ils restent néanmoins soumis aux dispositions du Code Pénal sanctionnant toute personne ayant manqué à l'obligation de dénonciation d'un acte criminel dont elle avait connaissance avant ou après sa commission, et qui peut être poursuivie pour complicité ou recel.
570. C'est déjà une affirmation archiconnue par tous qu'il n'est pas facile à détecter les actes de corruption car d'habitude c'est un pacte secret entre les personnes impliquées, c'est pourquoi il est indispensable d'avoir des organes de contrôle et des professionnels qui soient bien informés et formés sur l'identification des éléments de ces actes corruptifs et de les faire porter à la connaissance des organes répressifs.
571. Il existe au Maroc un éventail assez large d'institutions et services qui ont comme tâches de vérifier, de superviser l'activité de l'ensemble des entités étatiques et d'en dépister les dysfonctionnements et les illégalités dans la gestion.
572. *[Voir les détails au chapitre sur l'administration publique au Maroc et leurs compétences en matière de la détection des actes de corruption et d'autres infractions connexes § 475 ss.]*
573. Les autorités marocaines ont confirmé dans les réponses au questionnaire qu'il n'existe pas de règles obligeant les agents publics à signaler des comportements corruptifs. Tout de même les dispositions de l'article 42 du CPP imposent tant aux autorités publiques qu'aux fonctionnaires la dénonciation au procureur du Roi toute infraction connue lors de l'exécution des attributions<sup>58</sup>.
574. Les rapports établis par l'IGF, l'IGAT ou les IGM suite aux travaux d'inspection, d'audit ou d'enquête faisant état de dysfonctionnement et de problème de gestion sont envoyés systématiquement aux ministres dont relèvent les services et les organismes contrôlés. Ceux faisant état d'infraction ayant trait à la discipline budgétaire sont transmis à la Cour des comptes. Si de graves irrégularités sont constatées lors de ces contrôles, la justice est saisie par l'entremise du Ministre de la justice.
575. Lors des entretiens sur place, les collaborateurs de l'IGF ont affirmé que les informations sur des fautes graves détectées lors de l'audit sont transmises directement à la police judiciaire, en précisant en même temps que les rapports d'audit sont confidentiels.
576. L'examen des plaintes des citoyens transmises par différentes voies (écrites, téléphoniques, par e-mail) a été abordé ainsi que l'attention accrue portée à l'examen de celles-ci. Ces plaintes adressées aux autorités publiques et/ou au Médiateur sont aussi une source non-négligeable des dénonciations d'éventuelles fautes disciplinaires ainsi que d'infractions de corruption. Dans la plupart des cas, elles suivent la même voie hiérarchique et transitent, pour toute affaire pénale éventuelle, par le Ministre de la justice.

---

<sup>58</sup> Article 42 du Code de procédure pénale : « Toute autorité constituée ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'une infraction est tenu d'en informer sans délai le procureur du Roi ou le procureur général du Roi et de lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

577. Une pratique généralisée au Maroc et qui est strictement suivie par les autorités de contrôle, même par la Cour des comptes, est de faire passer par les hiérarchies supérieures tous les rapports sur d'éventuelles violations des règles et de la loi qui pourraient entraîner des sanctions pénales ou disciplinaires. Cette voie à suivre est dictée surtout par la confidentialité de tout rapport émis ainsi par les entités publiques, que par les règles du secret professionnel auquel est tenu tout fonctionnaire public.
578. Ce même sujet a été abordé lors des activités de la Haute Instance du dialogue national, Il a été opté à ce sujet pour le renforcement du rôle de la Justice dans la moralisation de la vie publique et un des mécanismes proposés qui mérite d'être soutenu et salué, c'est d'accorder à la Cour des comptes et aux diverses instances de la gouvernance, la prérogative de renvoyer directement, au parquet compétent, les faits qui revêtent un caractère pénal. (Voir à ce sujet la recommandation respective sur le contrôle interne et externe de l'administration)
579. Cette voie de saisine directe des autorités répressives permettrait de limiter l'influence des personnes intéressées, le rôle de la hiérarchie qui voudrait sauver l'image de son service, ainsi que d'éviter une éventuelle fuite de données spécifiques ; d'avoir aussi une réaction plus prompte et en temps utile des organes de poursuite.
580. Au Maroc, des normes règlementant ce domaine se contredisent. D'une part, les dispositions de l'article 42 CPP obligent le fonctionnaire à faire des dénonciations à l'organe répressif si dans l'exercice des fonctions il acquiert la connaissance d'une infraction ; et d'autre part, la loi sur le Statut de la fonction publique dans son article 18 impose à tout fonctionnaire l'obligation de discrétion professionnelle ; seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion. Même plus, l'article 446 du Code pénal dispose que « *toutes ... personnes dépositaires, par état ou profession ou par fonctions permanentes ou temporaires, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, ont révélé ces secrets, sont punis....* ». Il n'a pas été possible de trouver (au moins dans la loi sur le statut de la fonction publique) des éclaircissements sur les cas qui dispensent l'agent public de l'obligation de confidentialité comme l'exige les dispositions du Code pénal citées plus haut, à l'exception de l'article 2 de la Loi relative au blanchiment d'argent. Selon cette loi, les personnes morales ou physiques du droit public ou privé qui contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux sont tenus de communiquer à l'UTRF et à leurs autorités de supervision et de contrôle les actes susceptibles de constituer une infraction de blanchiment de capitaux. Cette façon de faire en consultant systématiquement la hiérarchie peut poser un problème du point de vue de la lutte contre la corruption et de la détection de possibles affaires, car dans le but d'avoir une bonne image de l'entité les dirigeants de l'institution pourraient éviter de donner cours à ces signalements.
581. Lors des entretiens sur place, l'équipe d'évaluation a été informée que l'art. 42 du Code de procédure pénale n'est pas utilisé en pratique : les personnes désireuses de dénoncer des agissements répréhensibles le font par lettre le plus souvent anonyme adressée aux différentes autorités.
582. Les signalements de la part des agents publics supposent de pouvoir apporter des preuves solides de l'existence d'une infraction, pour ne pas risquer de s'exposer, le cas échéant, à des poursuites pour dénonciation calomnieuse ou de subir des conséquences négatives en matière de carrière. L'article 445 CP traite de dénonciation calomnieuse même les situations lorsque le dénonciateur a saisi les supérieurs hiérarchiques ou les employeurs du dénoncé si les faits n'ont

pas pu être prouvés ou si les preuves n'étaient pas incontestables. Cette situation peut décourager tout agent public craignant d'encourir une sanction pour dénonciation calomnieuse si on ne réussit pas (ou si les autorités hiérarchiques ne veulent pas) recueillir les preuves pour l'inculpation de la personne dénoncée.

583. En outre, les agents publics sont le plus souvent réticents à dénoncer des collègues à leur supérieur hiérarchique, car les procédures disciplinaires ont peu de chances d'aboutir, soit par manque de preuves, soit à cause de la tentation de la hiérarchie d'éviter d'ébruiter une affaire pour préserver la bonne image du service. Cette façon de faire peut poser un problème du point de vue de la lutte contre la corruption et de la détection de possibles affaires.
584. L'équipe d'évaluation est d'avis que le devoir de signalement tiré du Code de procédure pénale doit pouvoir jouer un rôle dans la détection des actes de corruption en pratique et que pour cela des mesures sont probablement nécessaires. Dans ces conditions, il est recommandé **i) lors des formations continues, de rappeler aux agents publics l'existence de cette obligation de dénonciation de l'article 42 du CPP ; ii) clarifier et établir des règles claires pour que l'obligation de signalement de soupçons en toute bonne foi ne soit passible de sanctions pour diffamation, tout en respectant le principe de la hiérarchie, ainsi que l'obligation de discrétion des fonctionnaires en vertu de leur statut respectif.**

#### Protection des donneurs d'alerte

585. À ce jour, il n'existe pas de mesure spécifique de protection des agents publics « lanceurs d'alerte ». Il existe un cadre juridique prévoyant des mesures de protections de témoins et des dénonciateurs des infractions de corruption qui reçoivent une application d'ordre général. Il s'agit, en effet, de la loi 37-10 qui a instauré des mesures destinées à protéger aussi bien les témoins et les dénonciateurs des infractions de corruption, que leur proches des menaces touchant leur intégrité physique ou morale ou leur patrimoine.
586. [Voir pour plus d'information sur cette question la section sur les enquêtes et procédures pénales, § 950 ss. plus bas]
587. Vu les commentaires des paragraphes précédents, il faut souligner qu'il manque au Maroc des mesures incitatives qui protégeraient au plan administratif contre toute forme de persécution interne l'agent et sa carrière dès lors qu'il aurait signalé en toute bonne foi un soupçon de corruption (ou autre infraction).
588. Ces derniers temps, les mécanismes de protection des « lanceurs d'alerte » sont au cœur des préoccupations. C'est pourquoi la *Convention civile sur la Corruption du Conseil de l'Europe* (STE 174) requiert des Parties qu'elles veillent à une protection appropriée contre toute sanction injustifiée à l'égard d'employés, du secteur public comme du secteur privé, qui de toute bonne foi font état de leurs soupçons en interne, auprès des personnes responsables, ou en externe, auprès des autorités (Article 9). La *Convention des Nations unies contre la corruption* (CNUCC) énonce elle aussi une disposition, qui incite les États à protéger les « personnes qui communiquent des informations » (Article 33).
589. Les dénonciateurs peuvent avoir besoin d'être assurés qu'ils ne s'exposent pas à des sanctions disciplinaires en révélant des informations confidentielles. Il est indispensable que l'état émette une législation claire qui fixe l'idée que les fonctionnaires, ainsi que les employés du secteur

privé qui font des signalements par les canaux appropriés ne peuvent pas être accusés de violation de leur devoir de confidentialité.

590. Dans la plupart des cas, les normes de la législation sur la protection des témoins (selon les réponses au questionnaire) sont confondues avec avec les principes de la protection des « lanceurs d'alerte ». La législation sur la protection des « lanceurs d'alerte » est tout à fait différente de celle sur la protection des témoins, en raison principalement du fait que ces derniers doivent être protégés contre toutes représailles éventuelles dès le moment où a lieu le signalement et non seulement après l'ouverture d'une action en justice.
591. Vu les commentaires plus haut, il est recommandé de **mettre en place des mécanismes de protection d'ordre administratif pour les dénonciateurs de bonne foi (lanceurs d'alerte)**.
592. L'article 17 SGFP dispose que toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par le Code pénal.

### Procédures disciplinaires

593. Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité qui détient le pouvoir de nomination. Les commissions administratives paritaires jouent le rôle de conseil de discipline ; leur composition est alors modifiée conformément aux dispositions de l'article 35 (art. 65 SGFP).
594. Les sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires comprennent, en vertu de l'art. 66 SGFP, par ordre croissant de gravité : 1. l'avertissement ; 2. le blâme ; 3. la radiation du tableau d'avancement ; 4. l'abaissement d'échelon ; 5. la rétrogradation ; 6. la révocation sans suspension des droits à pension ; 7. la révocation avec suspension des droits à pension.
595. Les entités en charge de l'enquête disciplinaire pour comportement contraire à l'éthique ou les cas de corruption interne d'agents publics sont les inspections générales des ministères : l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et les Inspections générales ministérielles (IGM), placées directement sous l'autorité des ministres.
596. La relation entre les procédures disciplinaires et pénales peut être déduite des termes de l'article 17 SGFP qui précise que « Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par le Code pénal ». A cet égard, on se trouve souvent dans un parallélisme de formes, où les règles évitant une interférence ne sont pas toujours très claires. Il en est ainsi du fait de savoir si une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un agent public peut influencer le déroulement d'une action pénale déclenchée à son encontre, dans le sens de confirmer sa culpabilité, et de le priver de la présomption d'innocence qui reste un principe fondamental qui doit être respecté.
597. Dans le même ordre d'idées, le même article prévoit que « Tout fonctionnaire quel que soit son rang dans la hiérarchie est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses supérieurs de l'autorité qui lui a été conférée pour cet objet et de l'exécution des ordres qu'il a donnés. La responsabilité propre de ses subordonnés ne le dégage en rien des responsabilités qui lui incombent. » Il s'agit ici d'une disposition qui contredit la règle en matière pénale laquelle

prévoit le cas d'une exonération pouvant être qualifiée de faits justificatifs exonérant de toute poursuite un subordonné qui exécute les instructions de son supérieur hiérarchique dans la mesure où il n'a pas les capacités, ou se trouvait dans l'impossibilité de vérifier la légalité de l'acte à exécuter.

## 2.5. Parlementaires

598. L'équipe d'évaluation n'a pas obtenu les éléments d'information nécessaires pour effectuer son évaluation (réponse au questionnaire au-delà du délai imparti et impossibilité de rencontrer les acteurs concernés lors de la visite sur place) à l'instar des autres institutions reprises dans ce rapport.
599. L'équipe d'évaluation ne peut que rappeler les standards<sup>59</sup> que le Conseil de l'Europe a promulgué et invite le Parlement à s'y conformer.

## 2.6. Financement des partis politiques et des campagnes électorales

### Partie générale

#### Cadre légal

600. Le préambule de la Constitution de 2011 affirme les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance.
601. L'article 7 définit les partis politiques et prévoit qu'une loi organique détermine les règles dans lesquelles les partis politiques se constituent et exercent leurs activités, ainsi que les critères d'octroi du soutien financier de l'état et les modalités de contrôle de leur financement.
602. Il s'agit de la loi organique n°29-11 relative aux partis politiques (B.O. n°5992 du 3 novembre 2011) dite LOPP (qui a donc remplacé la loi n°36-04 relative aux partis politiques de 2006, laquelle avait déjà mis en place un système de financement des partis politiques dont le contrôle était assuré par la Cour des comptes).

---

<sup>59</sup> La prévention de la corruption des parlementaires (y compris d'autres catégories telles que les juges et les procureurs), fait l'objet du 4<sup>ème</sup> Cycle d'Evaluation du GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption). Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des Parlements nationaux, toutes Chambres confondues et indépendamment du fait que leurs membres soient nommés ou élus.

Les questions prioritaires examinées pour les personnes/fonctions citées ci-dessus portent sur les questions suivantes :

- transparence du processus législatif ;
- principes éthiques et règles de conduite ;
- conflits d'intérêts ;
- interdiction ou limitation de certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- contrôle et mise en œuvre des règles et dispositions réglementaires applicables ;
- conseils, formation et sensibilisation.

Les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe sont : la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) ; la Convention civile sur la corruption (STE no 174) ; le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE no 191) ; les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (Résolution (97) 24) ; la Recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics (Recommandation no R (2000) 10) ; la Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Recommandation Rec(2003)4).

A travers sa Résolution 1903(2012), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté un code de déontologie de ses membres.

### Définition d'un parti politique

603. Le parti politique est une organisation politique permanente, dotée de la personnalité morale, instituée, conformément à la loi, en vertu d'une convention entre des personnes physiques jouissant de leurs droits civils et politiques, partageant les mêmes principes et poursuivant les mêmes objectifs.
604. Le parti politique œuvre, conformément à l'article 7 de la Constitution, à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques.
605. Il concourt également à l'expression de la volonté des électeurs et participe à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance, par les moyens démocratiques et dans le cadre des institutions constitutionnelles.
606. Conformément à l'article 4 LOPP, un parti politique ne peut être fondé sur une base religieuse, ethnique, linguistique ou régionale.

### Création et enregistrement

607. La loi organique sur les partis politiques précise les conditions de création et d'enregistrement, soit en particulier, dans un premier temps :
- Nationalité marocaine des membres fondateurs ;
  - Déclaration et enregistrement auprès de l'autorité gouvernementale en charge de l'Intérieur ;
  - Engagement d'au moins 300 membres fondateurs – répartis dans au moins deux tiers des régions du Maroc - de tenir un congrès constitutif dans le délai d'un an après l'enregistrement officiel du parti.
608. L'administration doit transmettre le dossier dans un délai de 48 heures au parquet du tribunal de première instance de Rabat qui est compétent pour se prononcer sur d'éventuelles irrégularités.
609. Puis dans un deuxième temps :
- Tenue du congrès constitutif par au moins 1.000 congressistes (dont au moins les trois-quarts des 300 membres fondateurs s'étant engagés sur la tenue du congrès) répartis dans au moins deux tiers des régions du Maroc ;
  - Adoption d'un règlement intérieur dans un délai de six mois après ce congrès ;
  - À l'issue du congrès, dépôt d'un dossier auprès de l'administration.
610. Trente jours après le dépôt de ce dossier, le parti est réputé légalement constitué, à moins d'une contestation devant le tribunal de Rabat.
611. Dans sa Décision n°818/2011, le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions et précisé : Considérant que les dispositions des [articles 7 et 8], en limitant le rôle de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur dans les différentes phases de déclaration de constitution de partis politiques et en habilitant l'autorité judiciaire seule à rejeter la déclaration de constitution d'un parti, se conforment au 2ème paragraphe de l'article 7 de la Constitution qui prévoit que « la constitution des partis politiques et l'exercice de leurs activités sont libres, dans le respect de la Constitution et de la loi » et qu'il s'ensuit ainsi qu'aucune des dispositions des articles 7 et 8 n'est contraire à la Constitution ».

612. La loi organique précise les conditions minimales d'organisation territoriales du parti, de contenu des statuts, impose une représentation des femmes et des jeunes.
613. Par la suite, le parti est tenu de communiquer tout changement survenu dans son organisation territoriale, ses statuts, son symbole, etc. la loi prévoit également que le parti mette en œuvre les principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes dans la gestion des affaires du parti, dans le cadre d'une bonne gouvernance. (À ce titre, les statuts doivent prévoir obligatoirement une commission chargée du contrôle des finances du parti).
614. La loi organique contient également une disposition visant à interdire le nomadisme politique puisque « tout membre dans l'une des deux chambres du parlement, dans le conseil d'une collectivité territoriale ou dans une chambre professionnelle ne peut renoncer à son appartenance au parti politique au nom duquel il s'est porté candidat aux élections sous peine d'être déchu de son mandat ».
615. Enfin, les membres des Forces armées royales, les agents des forces publiques, les magistrats, les magistrats de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes, les agents d'autorité et les auxiliaires d'autorité ne peuvent ni constituer ni adhérer à un parti politique.
616. Par ailleurs, l'article 9 de la Constitution prévoit qu'un parti politique ne peut être dissous que par décision de justice.

#### Participation aux élections

617. Actuellement, 33 partis politiques sont enregistrés régulièrement, 18 – dont le Rassemblement national des indépendants (RNI) qui correspondait initialement à une alliance de partis politiques afin d'obtenir des sièges au parlement - ont participé aux dernières élections législatives de 2011 pour lesquelles le taux de participation a été de 45,4% et ont obtenu des sièges à la Chambre des représentants:
- Parti de la justice et du développement: 107 sièges ;
  - Parti de l'Istiqlal: 60 sièges ;
  - Rassemblement national des indépendants: 52 sièges ;
  - Parti authenticité et modernité: 47 sièges ;
  - Union socialiste des forces populaires: 39 sièges ;
  - Mouvement populaire: 32 sièges ;
  - Union constitutionnelle: 23 sièges ;
  - Parti du progrès et du socialisme: 18 sièges ;
  - Parti travailliste: 4 sièges ;
  - Mouvement démocratique et social: 2 sièges ;
  - Parti du renouveau et de l'équité: 2 sièges ;
  - Parti de l'environnement et du développement durable: 2 sièges ;
  - Parti Al Ahd Addimocrati: 2 sièges ;
  - Parti de la gauche verte: 1 siège ;
  - Parti de la Liberté et de la justice sociale: 1 siège ;
  - Front des forces démocratiques: 1 siège ;
  - Parti de l'Action: 1 siège ;
  - Parti unité et démocratie: 1 siège.

## Représentation des partis au Parlement

618. La chambre des représentants comporte 8 groupes parlementaires :
- Groupe justice et développement (Parti de la justice et du développement, PJD): 106 membres ;
  - Groupe Istiqlal (Parti de l'Istiqlal, PI): 60 membres ;
  - Groupe Rassemblement national des indépendants (Rassemblement national des indépendants, RNI): 52 membres ;
  - Groupe Parti authenticité et modernité (Parti authenticité et modernité, PAM): 48 membres ;
  - Groupe Union socialiste des forces populaires (Union socialiste des forces populaires, USFP): 38 membres ;
  - Groupe Mouvement populaire (Mouvement populaire, MP): 32 membres ;
  - Groupe de l'Union constitutionnelle (Union constitutionnelle, UC): 24 membres ;
  - Groupe du Progrès démocratique (Parti du progrès et du socialisme, PPS): 20 membres.
619. En ce qui concerne les élections, l'article 11 de la Constitution de 2011 affirme le principe d'élections libres, sincères et transparentes.
620. L'article 29 garantit la liberté d'appartenance politique.
621. L'article 30 indique que la loi doit prévoir des dispositions de nature à favoriser un égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.

## Aperçu du système de financement politique

622. En conséquence, le Code électoral de 1997 est remplacé par un ensemble de lois :
- Loi organique n°27-11 du 14 octobre 2011, relative à la Chambre des représentants ;
  - Loi organique n°28-11 du 21 novembre 2011, relative à la Chambre des conseillers ;
  - Loi organique n°59-11, relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales du 21 novembre 2011 ;
  - Loi n°30-11 du 29 septembre 2011, fixant les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections ;
  - Loi n°57-11 du 28 octobre 2011, relative aux listes électorales générales, aux opérations de référendums et à l'utilisation des moyens audiovisuels publics lors des campagnes électorales et référendaires.
623. Ces lois prévoient notamment :
- Un plafonnement des dépenses électorales (350.000 DH par candidat pour les élections à la Chambre de représentants, décret n°2-11-607 du 19 octobre 2011)
  - Une justification des dépenses électorales et de leurs sources de financement ;
  - Prohibent et prévoient des sanctions pour les différentes infractions électorales, dont notamment :
    - o L'utilisation des moyens ou matériels appartenant aux organismes publics, collectivités territoriales, sociétés et entreprises publiques (hors lieux de rassemblement mis à disposition de tous les candidats sur une base égalitaire) ;
    - o L'achat de voix (par dons ou libéralités, en espèces ou en nature, promesses de dons, libéralités, faveurs, avantages, directement ou par l'entremise d'un tiers, auprès d'un ou plusieurs électeurs ou d'une collectivité territoriale ou un groupe de citoyens) ou la promotion de l'abstention par les mêmes moyens.

- Chargent la Cour des comptes du contrôle du respect des deux premières dispositions et de l'examen des documents déposés par les candidats ou listes de candidats.
624. La Cour des comptes procède à l'examen de l'état des dépenses engagées par les candidats aux élections, relatives à leurs campagnes électorales et les pièces justificatives y afférentes.
  625. Le résultat de cet examen est consigné par la Cour des comptes dans un rapport qui fait mention des candidats qui n'ont pas déposé ces documents ou qui n'ont pas indiqué les sources de financement de leur campagne, ou qui n'ont pas joint les pièces justificatives requises ou qui ont dépassé le plafond fixé pour les dépenses électorales ou qui n'ont pas justifié leurs dépenses.
  626. Au vu de ce rapport, le Premier président de la Cour des comptes met en demeure tout conseiller ou élu concerné afin de produire les pièces requises dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de la mise en demeure.
  627. Le dépassement du plafond ou le défaut de dépôt de l'état des dépenses électorales ou des sources de financement peut entraîner l'annulation de l'élection et la déchéance du mandat obtenu.
  628. Les peines prévues en cas d'infraction, pour l'achat de voix par exemple, sont assez lourdes : de un à cinq ans d'emprisonnement et une amende de 50.000 à 100.000 DH. (Chaque loi électorale reprend les infractions et peines afférentes).
  629. L'équipe d'évaluation n'a pas obtenu de statistiques précises sur le contentieux électoral en général, ni sur l'ampleur des infractions constatées en matière de financement ni sur les sanctions prononcées. En conséquence, il est recommandé **de se doter d'un système centralisé d'enregistrement et de suivi des infractions en matière de financement de la vie politique (financement des partis et des élections)**.
  630. Toutefois, en ce qui concerne les élections législatives de 2011, le Conseil constitutionnel a prononcé l'annulation de l'élection de 12 membres de la Chambre des représentants appartenant à 10 circonscriptions électorales, après avoir fini de statuer, durant le délai d'un an fixé constitutionnellement, sur les recours relatifs aux élections législatives du 25 novembre 2011. Le Conseil avait été saisi de 170 requêtes concernant 71 circonscriptions électorales locales et d'une requête concernant la circonscription électorale nationale.
  631. L'annulation de l'élection des 12 membres de la Chambre des représentants est due à l'usage partiel de lieux de culte dans des tracts électoraux et à des manœuvres frauduleuses, notamment des dons en espèces ou en nature offerts aux électeurs en vue de les amener à voter en faveur de certains candidats, l'induction en erreur des électeurs à travers des renseignements erronés sur des candidats et la distribution de tracts électoraux ne contenant pas le même contenu dans la même circonscription.
  632. Si la loi organique prévoit une obligation de description des sources de financement de la campagne électorale, en revanche il n'y a pas de plafonnement des dons, ni semble-t-il d'interdiction à une même personne de financer plusieurs candidats y compris dans la même circonscription.

## *Sources de financement*

633. Tout parti politique légalement constitué a le droit d'ester en justice, d'acquérir des biens à titre onéreux et de disposer :
- de ses ressources financières qui se composent :
    - o des cotisations de ses membres ;
    - o des dons, legs et libéralités, en numéraire ou en nature, sans que leur montant ou leur valeur global ne puisse dépasser 300.000 DH par an et par donateur ;
    - o des revenus liés à ses activités sociales ou culturelles ;
    - o des produits des investissements des fonds du parti dans les entreprises de presse chargées d'éditer les journaux porte-parole du parti, et dans les entreprises d'édition et d'impression œuvrant pour son compte ;
    - o du soutien annuel accordé par l'Etat pour participer à la couverture des frais de gestion des partis politiques, ainsi que du soutien affecté à la contribution à la couverture des frais d'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires, prévus dans la présente loi organique ;
    - o du soutien affecté aux partis politiques pour contribuer au financement de leurs campagnes électorales dans le cadre des élections générales communales, régionales et législatives.
  - de ses biens meubles et immeubles nécessaires à l'exercice de son activité et à la réalisation de ses objectifs.
634. Sur ce dernier point, la loi organique a prévu des dispositions transitoires. En théorie, un délai de deux ans après la publication de la loi de finance les prévoyant a été introduit pour permettre aux partis politiques de régulariser en bénéficiant d'exonérations fiscales certaines situations, et en particulier les transferts à la propriété des partis de leurs fonds et biens immatriculés aux noms de personnes physiques à la date de promulgation de la loi organique.
635. La loi de finances pour 2012 a précisé que les biens meubles et immeubles des partis politiques nécessaires à leur activité étaient exonérés de tous impôts et taxes ainsi que les transferts par des personnes physiques, à titre gratuit, des fonds et biens immatriculés en leur nom à la propriété desdits partis. La loi de finances ayant été publiée le 17 mai 2012, le délai court jusqu'au 16 mai 2014. Toutefois, la loi de finances prévoyait que les conditions et modalités pratiques devaient être fixées par voie réglementaire.

## *Financement public direct*

636. Un système de financement public est mis en place.
637. Il comprend d'une part, un soutien annuel pour la contribution à la couverture des frais de gestion des partis politique selon les règles suivantes (article 32 de la loi organique) :
- une dotation annuelle forfaitaire est affectée à tous les partis politiques participant aux élections générales législatives et ayant couvert au moins 10% des circonscriptions électorales locales relatives à l'élection des membres de la Chambre des représentants ; cette dotation est à répartir de manière égale entre tous les partis politiques ;
  - bénéficient d'un montant supplémentaire égal à la dotation forfaitaire précitée les partis politiques ayant obtenu au moins 3% sans atteindre les 5% du nombre des suffrages exprimés à l'occasion des élections générales législatives, au titre de l'ensemble des circonscriptions électorales visées au paragraphe a) ci-dessus ;

- un soutien annuel est accordé aux partis politiques ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés à l'occasion des élections visées ci-dessus. Le montant de ce soutien annuel est réparti sur la base des sièges et des voix obtenus par chaque parti politique à l'occasion de ces élections.
638. Pour l'application de ces dispositions les voix et les sièges obtenus par les listes de candidatures présentées par les unions des partis politiques prévus ci-dessous, sont comptabilisés en faveur du parti auquel appartiennent les candidats des listes concernées.
639. D'autre part, un soutien aux partis politiques pour le financement des campagnes électorales à l'occasion des élections générales communales, régionales et législatives (article 34 de la loi organique). Pour la répartition du montant de ce soutien, il est tenu compte du nombre des voix et du nombre des sièges obtenus par chaque parti, au niveau national. Le montant et les modalités de répartition de ce soutien sont fixés par décrets.
640. Le mode de répartition est relativement complexe (cf. décret n°2-11-608 du 25 octobre 2011).
641. En ce qui concerne les montants, à titre d'exemple, pour les élections législatives de 2007, soit sous le régime de la loi n°9-97 formant code électoral, modifiée et complétée,, ce soutien avait été fixé à 200 millions de DH pour un montant effectivement distribué aux Partis a été de 197.525.673,22 DH. Alors que le soutien annuel aux partis politiques s'était élevé pour 2006 à 50 millions DH.
642. Pour les élections de 2011, le montant a été fixé à 220 millions DH (arrêté 3-77-11 du 25 octobre 2011), chaque parti éligible pouvait recevoir une avance égale au maximum à 500.000 DH plus un montant calculé en fonction de la distribution du reliquat du montant de 30 % de la participation de l'état accordée aux partis politiques suivant la base de la proportionnalité obtenu par chacun d'eux lors des dernières élections à la Chambre des représentants (arrête 3-78-11 du 25 octobre 2011).
643. En contrepartie de ce financement public, la loi interdit à un parti politique de bénéficier d'une subvention directe ou indirecte des collectivités territoriales, des établissements publics, des personnes morales de droit public ou des sociétés dont le capital est détenu, en totalité ou en partie , par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les personnes morales de droit public. Par ailleurs, si le financement privé est encadré (limite de 300.000 DH par an et par donateur, sans toutefois de limitation du financement à un seul parti, il n'existe pas de système d'incitation particulier.
644. Il est également interdit de bénéficier de tout financement non marocain.

#### *Financement public indirect*

645. L'ensemble des partis politiques ayant participé aux élections générales législatives et ayant couvert au moins 10% des circonscriptions électorales locales relatives à l'élection des membres de la Chambre des représentants, bénéficient une fois tous les quatre ans d'un montant pour la contribution à la couverture des frais d'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires. Ce montant est fixé à 50% du soutien annuel, visé au premier alinéa du présent article, dont le parti devait bénéficier au titre de l'année précédant la tenue de son congrès national.

646. Le décret fixant les modalités de répartition et de versement du soutien accordé aux partis politiques précise la ventilation entre ces différentes tranches (décret n°2-12-293 du 5 juillet 2012).
647. Le montant annuel est de 50 millions DH.

## Transparence

### Supervision

648. C'est la Cour des comptes qui assure, *in fine*, la mission de contrôle et la transparence du financement de la vie politique.
649. Créée en 1979, la Cour des comptes du Royaume du Maroc est inscrite depuis 1996 dans la Constitution. Elle assure le contrôle supérieur de l'exécution des lois de Finances et assiste le Parlement et le gouvernement dans les domaines de sa compétence. L'ensemble des juridictions financières est composé de la Cour, compétente sur les comptes de l'Etat et des organismes nationaux, et de 9 Cours régionales des comptes, chargées du contrôle des collectivités locales et des établissements publics locaux.
650. La Cour des comptes a une double compétence : contrôle juridictionnel et audit de performance. Elle peut être saisie en appel des jugements des cours régionales. L'une de ses chambres a une attribution de discipline budgétaire et financière. Elle a également en charge le contrôle des dépenses des partis politiques et des organismes qui font appel à la générosité publique.
651. Son indépendance est garantie par l'article 147 de la Constitution.
652. Conformément à ce même article, la Cour des comptes est chargée de l'audit des comptes des partis politiques et doit s'assurer de la sincérité de leurs dépenses au titre du soutien prévu pour couvrir leurs frais de gestion (article 44 de la loi organique).

### *Vérification comptable*

653. A cet effet, les partis politiques adressent à la Cour des comptes, au plus tard le 31 mars de chaque année, un état accompagné des pièces justificatives des dépenses effectuées au titre de l'exercice écoulé, ainsi que de l'ensemble des documents relatifs à ces comptes.
654. Si le parti ne présente pas à la Cour des comptes l'état accompagné des pièces justificatives prévu par l'article 44 de la loi organique sur les partis politiques, les documents relatifs au compte annuel prévus par les articles 41 et 44 de la loi et le plan comptable normalisé des partis politiques ou le rapport de certification de l'expert-comptable inscrit au tableau de l'ordre des experts-comptables prévu par l'article 42 de loi et le plan comptable précité, ni le cas échéant ne procède à une régularisation devant la Cour des comptes, il perd alors son droit au soutien annuel. Par ailleurs, l'article 47 de la loi organique sur les partis politiques prévoit que « toute utilisation, en totalité ou partie, du financement public accordé par l'État, à des fins autres que celles pour lesquelles il a été alloué, est considérée comme un détournement des deniers publics punissable à ce titre conformément à la loi.

655. Les règles applicables en matière de comptabilisation et de présentation des comptes ont été précisées dans le « plan comptable normalisé des partis politiques » (Arrêté conjoint du Ministre de l'intérieur et du Ministre de l'économie et des finances du 24 avril 2009).
656. Ce plan comptable devait être accompagné pour former un système d'information homogène :
- D'une application informatique commune à tous les partis pour une exploitation optimale du plan comptable ;
  - D'un manuel de procédures comptables ;
  - D'actions de formation pour une appropriation prompte et une mise en œuvre satisfaisante du plan.
657. Cela n'a pas été le cas. Par conséquent, il est recommandé **d'élaborer les textes et mesures d'accompagnement prévus et nécessaires à la mise en œuvre d'un contrôle interne par les partis politiques (logiciel comptable, programmes de formations, etc.)**.
658. Le plan comptable qui fait référence au CGNC entraîne donc le respect des 7 principes comptables suivants :
- Continuité de l'exploitation ;
  - Permanence des méthodes ;
  - Coût historique ;
  - Spécialisation des exercices ;
  - Prudence ;
  - Clarté ;
  - Importance significative.
659. Toutefois, pour tenir compte de la spécificité des partis politiques, des simplifications sont mises en œuvre : les états de synthèse sont au nombre réduit de trois seulement (un bilan, un compte de résultat et l'état des informations complémentaires - ETIC) ; le stock est évalué sur la base du prix d'achat ; il est possible de justifier les menues dépenses de frais généraux difficilement justifiable par des factures en bonne et due forme, par l'appui de justificatifs internes signés par deux responsables du parti.
660. Il convient de souligner que l'ETIC est particulièrement détaillé et comprend notamment des informations sur :
- les donations, legs et libéralités ;
  - le financement public ;
  - les subventions accordées par le parti aux associations, fondations, etc. ;
  - le soutien accordé par le parti aux candidats aux élections.
661. Les règles d'enregistrement des opérations sont claires et classiques. Elles prévoient également la comptabilisation des ressources en nature sur une valeur estimée date d'entrée en fonction du prix du marché.
662. Il est également prévu que chaque structure décentralisée tienne une comptabilité selon les mêmes règles.
663. L'intervention de l'expert-comptable sur les comptes des partis, bien que qualifiée de certification par la loi (article 42 LOPP) paraît relever dans la pratique de la mise en conformité des comptes en termes de présentation comptable. Ainsi, le plan comptable normalisé prévoit que le parti doit établir à la fin de chaque exercice comptable les états de synthèse susceptibles de donner une

image fidèle des actifs et des passifs, de sa situation financière et de son excédent ou insuffisance. S'il s'agit bien d'une mission légale impliquant des diligences attachées à son exercice, elle ne paraît pas a priori s'apparenter à un contrôle externe. Il ne semble pas au demeurant qu'un texte précise les diligences que devrait exercer l'expert-comptable au titre des particularités ou spécificités de cette mission. Par ailleurs, dans le cadre de la mission, il n'a pas pu être obtenu de précisions sur l'étendue de l'obligation de révélations de faits délictueux par un expert-comptable et sur les éventuelles règles d'indépendance pour accepter la mission de certification des comptes d'un parti politique. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **de préciser le rôle de l'expert-comptable.**

## Suivi

### *Cour des comptes*

664. Si le rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 2012 des partis n'est pas encore disponible, les remarques faites par celle-ci sur des exercices antérieurs, sous le régime de la loi de 2006 puis dans le rapport sur l'exercice 2010, contiennent cependant de précieux enseignements confortés par la synthèse récemment publiée pour l'exercice 2011.
665. Ainsi, pour l'exercice 2009, la Cour des comptes précisait que, parmi les trente-quatre partis autorisés par la loi, seuls vingt et un partis lui ont présenté leurs comptes, dont treize seulement dans le délai légal, et huit hors délai. Treize partis n'ont pas présenté leurs comptes à la Cour des comptes. Pour l'exercice 2010, sur trente-cinq partis tenus de déposer des comptes, seuls dix-huit l'ont fait, puis pour l'exercice 2011, année électorale, toujours pour trente-cinq partis légalement constitués, vingt-et-un ont satisfait à l'obligation de dépôt, mais seulement huit dans le délai prescrit. En 2011, seuls quatorze formations ont fait certifier leurs comptes par un expert-comptable dans une forme régulière.
666. La Cour des comptes soulignait le fait que pour l'année 2009 de « grandes variations dans la forme et le contenu des comptes annuels présentés par les partis politiques en matière de respect des règles comptables en vigueur dans le royaume du Maroc ». Ces remarques sont toujours valables, et la Cour note en particulier, dans ses rapports suivants une insuffisance de justification des dépenses et également une absence, pour la très grande majorité des partis, de distinction entre les dépenses financés par le soutien annuel de l'État et celles financées par leurs autres ressources.
667. En ce qui concerne le soutien annuel accordé par l'Etat aux partis politiques, huit partis politiques ont bénéficié d'un montant de 50 millions DH. Il s'agit du Parti du Mouvement Populaire, du Parti de l'Istiqlal, du Parti de l'Union Socialiste des Forces Populaires, du Parti du Rassemblement National des Indépendants, du Parti de la Justice et du Développement, du Parti de l'Union Constitutionnelle, du Parti de l'Authenticité et de la Modernité et du Parti du Progrès et du Socialisme. Ces mêmes partis ont bénéficié de ce soutien en 2010 et 2011, pour respectivement 49,2 et 49,44 millions DH.
668. L'examen des pièces relatives aux dépenses des huit partis politiques bénéficiant du soutien annuel de l'Etat fait ressortir un montant global des dépenses déclarées de l'ordre de 104,02 millions DH pour 2009, 89,57 millions DH pour 2010 et 184,29 millions DH pour 2011.
669. Pour l'exercice 2009, les dépenses justifiées par des pièces justificatives ont atteint un montant de 47,51 millions DH soit 45,67% du total des dépenses déclarées, tandis que le montant des

dépenses non justifiées ou dont les justificatives ne sont pas suffisantes s'élève à 56,51 millions DH, soit 54,33 % du total des dépenses déclarées. Les exercices suivants, le taux de dépenses justifiées est de 68% pour 2010 et 32% de dépenses non ou insuffisamment justifiées.

670. La Cour des comptes vérifie également les pièces justificatives des dépenses des montants reçus par chaque parti politique concerné au titre de la participation de l'Etat au financement de ses campagnes électorales.
671. L'analyse des données des comptes 2009 présentés par les partis politiques a permis d'arrêter le total des ressources des partis politiques qui ont présenté leurs comptes à la Cour à un montant de 236,19 millions DH. Pour 2011, ce montant est de 169,16 millions DH. S'agissant des dépenses, les pièces comptables des partis politiques qui ont rendu leurs comptes à la Cour au titre de l'exercice 2009 font ressortir un volume global de dépenses de l'ordre de 210,94 millions DH et 203 millions DH pour 2011.
672. Le soutien de l'Etat aux partis politiques relatif au financement des campagnes électorales représente la ressource financière la plus importante pour le financement des partis politiques. En effet, pour 2009, le soutien accordé par l'Etat pour le financement des campagnes électorales s'élève à 136,80 millions DH. Pour 2011 et l'élection des membres de la Chambre des représentants, le montant versé aux partis politiques est de 219,74 millions DH et les dépenses déclarées par les partis bénéficiaires de ce soutien sont de 205,11 millions DH. Trois formations sur les vingt-neuf bénéficiaires de ce soutien n'ont rien déposé à la Cour des comptes. À l'issue des vérifications de la Cour des comptes, l'utilisation de 49,85 millions DH demeurerait insuffisamment justifiée. La Cour des comptes a arrêté le montant à restituer au Trésor à 15,8 millions DH.
673. Il ressort de ce qui précède que la principale source de financement des partis politiques durant l'année 2009 est constituée du financement public avec 79% des financements, tandis que le financement propre des partis politiques ne dépasse pas les 21%. Pour l'année 2011, la Cour des comptes souligne que le financement public constitue 88% des ressources des partis bénéficiant du soutien annuel et 82% de celles des partis ne bénéficiant que du soutien spécifique aux campagnes électorales.
674. Pour 2011, la Cour des comptes a également examiné les dépenses des candidats à l'élection des membres de la Chambre des représentants. Moins du tiers des candidats ont déposé les états de dépenses prévus par les textes auprès de la Cour. La Cour, au vu des justifications fournies par les candidats, n'a relevé aucun dépassement du plafond des dépenses électorales fixé à 350.000 DH. Le montant global des dépenses déclarées a atteint 202,59 millions DH sur lequel seulement 105,39 millions DH sont considérés comme justifiés par la Cour des comptes à l'issue de leur examen.
675. Si le législateur a prévu la conservation des pièces comptables durant dix ans il n'y a pas en revanche de dispositions particulières quant à la publication de ces informations que ce soit par les partis politiques eux-mêmes ou la Cour des comptes.
676. Ces documents peuvent toutefois être consultés à la Cour, mais pas les rapports détaillés qu'elle peut produire et remettre aux autorités. Pour cette raison, il est recommandé **de prévoir la publication des comptes des partis et des rapports détaillés de la Cour des comptes** (actuellement, seule une synthèse est publiée) **et inciter les partis politiques, dès lors qu'ils**

**doivent disposer, de par la loi, d'une commission chargée du contrôle des finances du parti à communiquer eux-mêmes sur ces questions.**

## Sanctions

### *Sanctions administratives*

677. La loi organique a prévu également la déchéance de tout député ayant enfreint les dispositions légales relatives au financement de la campagne électorale, ainsi que de tout membre qui renonce au parti au nom duquel il s'est porté candidat, ou au groupe ou regroupement parlementaire auquel il appartient.
678. La loi organique de 2011 relative aux partis politiques a repris la plupart des dispositions de celle de 2006 et constitue un ensemble très cohérent.
679. Les principales modifications entre 2006 et 2011 consistent :
- En une augmentation de 500 à 1.000 du nombre d'adhérents devant être présents au congrès constitutif ;
  - Des précisions sur les commissions devant obligatoirement être mise en place par le parti (notamment une commission des candidatures, une commission sur la parité et l'égalité des chances et une commission pour les marocains résidant à l'étranger en plus de deux organes chargés du contrôle des finances et de l'arbitrage) ;
  - Un relèvement de 5.000 DH à 10.000 DH du seuil au-delà duquel les versements en numéraires doivent se faire par chèque ;
  - Un relèvement de 100.000 DH à 300.000 DH du plafond par an et donateur des dons, legs et libéralités en numéraire ou nature ;
  - L'intégration dans les ressources du parti du produit de ses investissements dans les entreprises de presse, d'édition et d'impression ;
  - La mise en place d'un système temporaire de régularisation pour le transfert de biens enregistrés au nom des personnes physiques au nom du parti ;
  - Une modification du système de financement public ;
  - Une qualification différente du rôle de la Cour des comptes.
680. La création, l'enregistrement et le suivi des partis politiques sont très encadrés par la loi. En l'absence de rencontres avec les parlementaires ou des dirigeants de partis politiques, il n'a pas été possible de déterminer si dans la pratique toutes ces conditions formelles sont bien respectées et appliquées de manière équitable à tous.
681. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, il peut être souligné que la loi organique sur les partis comporte des dispositions morales ou éthiques, puisqu'elle précise par exemple (article 28) que les partis devront « présenter des candidats intègres » de même qu'elle interdit le nomadisme politique sous peine de perte de mandat.
682. Le Maroc propose un financement public important aux partis politiques, sous la forme d'une subvention directe aux partis et sous la forme d'une subvention versée pour le financement des campagnes électorales. Ce soutien financier est très important et il faut souligner la faiblesse des ressources propres des partis politiques marocains.
683. Cela peut susciter plusieurs interrogations :

- La faiblesse des ressources traditionnelles d'un parti (dons et cotisations des adhérents) traduit-elle un manque d'ancrage de ces partis dans la population ? De ce point de vue, le relèvement de 100.000 DH à 300.000 DH du plafond par an et donateur des dons, legs et libéralités en numéraire ou nature a-t-il eu une des effets positifs ?
  - Dans quelle mesure ce déséquilibre est-il accentué par l'absence d'enregistrement de transactions en espèces ou en d'autres termes, la comptabilité des partis politiques retrace-t-elle bien la réalité de leurs ressources ? De ce point de vue, le relèvement de 5.000 à 10.000 DH du seuil au-delà duquel les versements en numéraire doivent se faire par chèque a-t-il conduit à constater une meilleure comptabilisation des mouvements en espèce ou au contraire a-t-il eu un effet pervers en diminuant le nombre d'enregistrement de mouvement pour des montants compris entre 5.000 et 10.000 DH ?
684. En termes de contrôle, si les textes en vigueur apparaissent plutôt cohérents et complets, il semble y avoir un décalage entre la théorie et la mise en œuvre, le système étant relativement neuf. Il est donc recommandé **de prendre des mesures adéquates afin d'assurer un suivi effectif des sources de financement non public.**
685. Si cela s'explique dans le cadre d'une mise en œuvre progressive et pédagogique, il est nécessaire de développer parallèlement les mesures d'évaluation et d'accompagnement indispensables.
686. Il est ainsi particulièrement dommageable que les mesures d'accompagnement du plan comptable normalisé n'aient pas été mise en œuvre. Sur ce point, il a semblé à l'équipe d'évaluation qu'il y avait eu un déficit d'organisation ou une absence de pilotage de cet aspect de la question.
687. De même, il n'a pas été possible d'obtenir des informations concrètes sur les opérations de régularisation de transfert de biens qui doivent théoriquement s'achever en 2014 mais pour lesquelles les textes règlementaires nécessaires n'ont pas été pris à la date du rapport.
688. Il n'a pas non plus été obtenu d'informations chiffrées sur les exonérations de taxes et droits applicables aux biens meubles et immeubles des partis politiques prévues par la loi de finances de 2012. Il est par conséquent recommandé **de mettre en œuvre les opérations de transfert prévues à l'article 31 de la loi sur les partis et en publier un bilan.**
689. La loi sur les partis prévoit que « tout parti politique doit disposer de structures organisationnelles nationales et régionales » et « peut disposer de sections au niveau des autres collectivités territoriales ». Le plan comptable normalisé des partis politiques prévoit bien l'obligation de tenir une comptabilité au niveau de chacune de ces structures, mais seulement en cas de décentralisation de la comptabilité.
690. Selon les impressions recueillies lors de la visite sur place, les partis politiques ne semblent pas disposer des moyens humains et techniques nécessaires pour tenir une comptabilité au niveau de chacune de leurs structures territoriales. Et il paraît difficile pour les partis conservant une comptabilité centralisée de retracer fidèlement l'ensemble des mouvements financiers opérés localement, surtout s'il s'agit de mouvements en numéraire.
691. Dans la mesure où, la Cour des comptes a noté « de grandes variations dans la forme et le contenu des comptes annuels », sous réserve d'éléments contradictoires, la consolidation des comptes de l'ensemble de leurs structures par les partis politiques marocains est probablement

insuffisante. Compte tenu des éléments fournis à l'équipe d'évaluation, il semble que les comptes actuellement déposés à la Cour des comptes soient essentiellement les comptes des sièges des partis politiques.

692. L'indépendance de la Cour des comptes dans sa mission de contrôle des comptes des partis politiques et de vérification des dépenses électorales n'est pas remise en cause par les différents intervenants. En termes d'organisation, elle semble avoir pris les mesures pour traiter ces missions (cf. partie sur déclarations de patrimoine) sous réserve de disposer des moyens nécessaires. En termes de méthodologie, il semble que celle-ci soit logiquement en cours de développement compte tenu de la situation.
693. En tout état de cause, il serait nécessaire que les partis politiques forment du personnel dans le domaine financier et comptable. Or, la loi permet à l'État de les faire bénéficier de programmes de formation organisés par l'administration en leur faveur dans les domaines relatifs à la gestion de leurs affaires et à l'exercice de leurs missions et ce, selon des conditions et des modalités fixées par voie réglementaire.
694. De même, alors que la loi prévoit que les ressources du parti comprennent les « produits des investissements des fonds du parti dans les entreprises de presse chargées d'éditer les journaux porte-parole du parti, et dans les entreprises d'édition et d'impression œuvrant pour son compte », il ne semble pas que les comptes de ces entreprises elles-mêmes soient intégrés dans les comptes du parti. Il existe donc une possibilité théorique de contournement des règles de financement : une entreprise de presse ou d'édition liée au parti pourrait avoir son déficit d'exploitation sur les publications politiques couvert par des subventions déguisées par exemple sous forme de surfacturations d'autres prestations à des personnes morales.
695. Les sanctions éventuelles en matière de non-reddition des comptes ou de justifications insuffisantes de l'utilisation du soutien public, ne sont pas pour l'instant totalement mises en œuvre. Ainsi, c'est seulement à partir du contrôle de l'exercice 2011 que la Cour des comptes après avoir constaté une insuffisance de justification des dépenses, dans le cadre du soutien spécifique aux campagnes électorales, a prononcé, en 2013, des demandes de reversement au Trésor et pour un montant inférieur à celui des dépenses insuffisamment justifiées.
696. Il n'y a pas de système d'encouragement au financement privé des partis politiques.
697. En ce qui concerne l'encadrement du financement des élections, là encore le cadre juridique présente une grande cohérence.
698. Dans la mesure où le soutien public aux partis politiques pour les élections est très important et constitue d'ailleurs en année électorale l'essentiel de leurs dépenses, le travail de la Cour des comptes permet d'avoir une vision assez précise de l'utilisation de ces fonds puisque les bénéficiaires doivent justifier cette utilisation.
699. Toutefois, il est permis de s'interroger sur l'adéquation entre les règles posées et la réalité de la société marocaine. Compte tenu de l'importance au quotidien des transactions en espèces, du taux d'analphabétisme et de la relative nouveauté des obligations d'enregistrement comptable et de suivi des dépenses électorales, il est malheureusement probable que les documents soumis à la Cour des comptes dans le cadre des campagnes électorales ne reflètent qu'imparfaitement la réalité du financement de ces campagnes.

700. Par ailleurs, il semble que les lois électorales n'interdisent pas le financement par une même personne de plusieurs candidats ni de prendre en charge la totalité de la campagne.

## **2.7. Marchés publics**

701. La réglementation marocaine des marchés publics s'inspire des standards internationaux notamment la loi type de la CNUDCI et l'Accord de l'OMC sur les marchés publics. A présent, le système est essentiellement régi par les dispositions du Décret n°2-06-388 du 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle, et ceci jusqu'au 31 décembre 2013<sup>60</sup>. Un nouveau décret n°2-12-349 relatif aux marchés publics, prévu d'être effectif le 1<sup>er</sup> septembre 2013, n'entrera en vigueur qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il est cependant insolite de constater que les marchés publics sont uniquement réglementés par des décrets depuis des années.

702. Le décret du 05 février 2007 a marqué un tournant décisif en matière de gouvernance des marchés publics notamment à travers :

- la mise en place du portail des marchés publics comme plateforme de publication d'informations et de documents relatifs aux différents processus des marchés publics ;
- l'obligation d'établir et de communiquer aux concurrents les critères d'évaluation de leurs offres, qui doivent être objectifs et non discriminatoires, et ce sur un support documenté (règlement de consultation, de présélection ou de concours selon le cas) assortis d'un délai suffisant à l'avance en vue de permettre aux concurrents de préparer leurs offres ;
- l'obligation de soumettre aux contrôles et audits l'ensemble des marchés dépassant un certain seuil selon le mode de passation.

### Présentation générale du système de passation des marchés publics

703. Les principes de transparence de concurrence et d'égalité de traitement des concurrents au sein des phases de passation, d'évaluation et d'attribution des marchés publics figurent dans le décret du 05 février 2007 et ce à travers notamment la consécration de l'appel à la concurrence comme règle de passation et la clarification des critères d'évaluation des offres sur des bases objectives. Ces principes, ainsi que la garantie des droits des concurrents, sont entérinés par le nouveau décret du 20 Mars 2013 sur les marchés publics. En outre, aux termes de l'art. 36, alinéa 2 de la Constitution de 2011, les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation et à la gestion des marchés publics.

704. Dans le but de renforcer la transparence, la concurrence et la lutte contre la corruption et les pratiques illicites en matière de marchés publics, le cadre réglementaire met notamment en place les règles suivantes :

- La consécration d'un cadre unificateur pour l'ensemble des entités publiques acheteuses (administrations de l'Etat, Collectivités Territoriales, et Etablissements Publics) ;
- La consécration de l'appel à la concurrence comme la règle en matière de passation des marchés publics et conditionnement du recours à la procédure négociée et aux bons de commande ;

---

<sup>60</sup> Il a abrogé le décret n°2-98-482 du 30 décembre 1998.

- Différentes mesures assurant plus de transparence et de dématérialisation dans le cadre d'un seul portail national pour l'ensemble de la commande publique, y compris la publication de l'estimation du marché établie par le maître d'ouvrage dans l'avis d'appel à la concurrence ;
  - Les commissions d'appel à la concurrence, dûment constituées, sont seules habilitées à évaluer et attribuer un marché public et leurs décisions ne peuvent être modifiées par le maître d'ouvrage concerné ;
  - Enfin, le renforcement des droits de recours au profit des concurrents, l'introduction d'un délai d'attente suspensif de la procédure d'approbation des marchés, la limitation des pouvoirs discrétionnaires et des délais attribués au maître d'ouvrage en matière de recours et la possibilité donnée aux concurrents de recourir directement auprès de la commission des marchés.
705. Selon les données d'une enquête publiée il y a quelques années, 21% des chefs d'entreprises consultés avaient déclaré que pour obtenir des contrats publics il fallait toujours payer, 38% qu'il fallait le faire régulièrement. Les versements représentaient moins de 3% de la valeur du contrat selon 21% des chefs d'entreprises et entre 3% et 6% selon 19% d'entre eux<sup>61</sup>.
706. Le Décret n°2-06-388 du 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle a déjà constitué une avancée vers plus de transparence et donc, moins de corruption.
707. Le nouveau Décret n°2-12-349 sur les marchés publics du 20 mars 2013, qui s'inspire fortement des standards internationaux en la matière, consacre indiscutablement les efforts effectués vers plus de transparence, une meilleure garantie d'une libre concurrence et d'un traitement plus équitable des entreprises.
708. Ce décret était déjà publié mais pas encore en vigueur lors de la visite sur place au Maroc de l'équipe d'évaluation. Mais, il devrait l'être avant la communication de notre rapport définitif aux Autorités marocaines. Il nous paraît donc incongru de critiquer l'application d'une réglementation qui ne sera plus en vigueur en 2014 et difficile de critiquer un texte réglementaire qui n'a pas encore eu l'occasion de prouver son efficacité.
709. En revanche, le champ d'application du nouveau décret gagnerait à être précisé, notamment en ce qui concerne les établissements publics (article 19 de la loi 69-00). Ceux-ci sont fort nombreux au Maroc, ont un poids économique non négligeable et passent de nombreux marchés. Des dérogations à l'application du décret sur les marchés publics dans ces EP existent, parfois sans justification rationnelle. Des solutions existent pour remédier à cet état de choses, comme une meilleure catégorisation de ces EP selon leur finalité, qu'elle soit financière, économique, sociale ou d'intérêt public. Il est recommandé **de veiller à limiter au maximum les exceptions à l'application intégrale du décret sur les marchés publics, en justifiant celles-ci, de manière objective, pour les établissements publics concernés.**

### Exigences de transparence

710. Les règles de bonne gouvernance et de transparence dans la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics sont reprises et développées au niveau du nouveau décret du 20 mars 2013 notamment à travers les points suivants :

---

<sup>61</sup> Voir Transparency Maroc. La corruption au Maroc.

- La nouvelle réglementation sur les marchés publics rend obligatoire la publication dans le portail des marchés publics (art. 147) de l'ensemble des actes et documents ayant trait à l'ensemble des phases relatives au déroulement du processus des marchés publics. Il s'agit notamment de la publication des documents tels que : les textes législatifs et réglementaires régissant les marchés publics ; les programmes prévisionnels d'achat ; tous les avis d'appel à la concurrence ; les conditions ; les échéances ; les pièces et documents composant le dossier d'appel à la concurrence ; le montant du cautionnement ; l'estimation du coût des prestations établie par le maître d'ouvrage ; les extraits des procès-verbaux des séances d'examen des offres ; les résultats d'appel à la concurrence ; les rapports d'achèvement des marchés ; la synthèse des rapports de contrôle et d'audit ; la liste des entreprises exclues de la participation aux marchés publics (voir aussi les articles 20 - publicité de l'appel d'offres et 22 - Information des concurrents). De même, le règlement de la consultation, la lettre circulaire de consultation, les cahiers des charges, les documents et les renseignements complémentaires sont mis à la disposition des concurrents sur le portail des marchés publics.
- Généralisation de l'ouverture des plis en séance publique pour l'ensemble des appels à la concurrence (art. 17) ;
- La réduction de l'intervention humaine à travers la dématérialisation des procédures et le recours aux supports électroniques (publication des avis d'appels à la concurrence, des programmes prévisionnels, des résultats d'appel d'offres) : la non publication de l'avis dans le portail [www.marchespublics.gov.ma](http://www.marchespublics.gov.ma)<sup>62</sup> dans le respect du délai réglementaire constitue un vice de procédure sanctionné par l'annulation de l'AO. Les concurrents ont également la possibilité de télécharger gratuitement les dossiers d'appel d'offres à partir du portail. Le programme ambitieux de dématérialisation de la commande publique s'articule autour trois paliers constitués de six composantes réalisées selon une démarche progressive et pragmatique prenant en compte les attentes des acteurs de l'achat public au Maroc. Ces composantes comprennent le Portail des Marchés de l'Etat et la Base de données des marchés publics ; la soumission électronique et la base de données fournisseurs (art. 150) ; les achats groupés électroniques et les enchères électroniques inversées (qui portent sur les achats de fournitures courantes) ;
- Information systématique des concurrents sur le contenu et le déroulement des appels à la concurrence, en particulier le maître d'ouvrage est tenu, dès la clôture des délibérations de la commission, d'afficher les résultats d'examen des offres ;
- Les soumissionnaires ont droit de demander au maître d'ouvrage de lui fournir des éclaircissements ou renseignements concernant l'appel d'offres ou les documents y afférents.

711. Concernant les délais impartis aux concurrents pour préparer leurs offres, ils augmentent et varient généralement entre 21 et 40 jours selon le cas. Tous les appels à la concurrence font

---

<sup>62</sup> Le PMMP a été conçu et mis en œuvre depuis 2007 suite à l'entrée en vigueur du décret n°2-06-388 du 5 février 2007 qui prévoit la mise en place du portail (art. 76) et l'obligation de publication des informations et des documents relatifs aux marchés de l'Etat. La circulaire du Chef du Gouvernement du 18 septembre 2007 prise en application de l'article 76 du décret précité désigne la Trésorerie Générale du Royaume (TGR), relevant du Ministère chargé des finances, en tant que gestionnaire du Portail des marchés l'Etat.

La TGR est ainsi chargée de : l'hébergement de l'infrastructure technique (matériel et logiciels) du portail ; la maintenance préventive et adaptative dudit portail ; la création des comptes utilisateurs des maîtres d'ouvrage leur permettant l'accès audit portail ; la veille sur le respect de l'utilisation du portail ; la sécurité technique et cryptographique du portail. Elle est également chargée d'assurer la publication des textes législatifs et réglementaires relatifs aux marchés de l'Etat et de tous autres documents, circulaires ou décisions, se rapportant au même objet.

L'accès du maître d'ouvrage audit portail est assuré moyennant l'attribution d'un nom de compte et d'un mot de passe pour lui permettre d'y publier les documents.

l'objet d'une publication suffisamment à l'avance de l'ensemble des informations relatives à la préparation, la présentation, la soumission, l'évaluation et l'attribution des marchés publics. Ces informations sont récapitulées et documentées par des supports prévus au niveau de la réglementation sur les marchés publics. Il s'agit des règlements d'appel à la concurrence (règlement de consultation, de présélection, de concours... selon le cas) et des cahiers de prescriptions spéciales relatifs aux marchés. Ces documents sont communiqués aux membres des commissions d'appel à la concurrence et aux concurrents. Ils sont disponibles pour téléchargement gratuit à partir du portail des marchés publics.

712. On notera notamment l'obligation pour tous les maîtres d'ouvrage de publier toute l'information relative aussi bien à la phase de préparation (programmes annuels d'achat) qu'à la phase de passation (avis d'appel à la concurrence) et d'exécution des marchés publics sur le portail des marchés publics et dans des journaux à diffusion nationale.
713. Pour plus de transparence, le portail [www.marchespublics.gov.ma](http://www.marchespublics.gov.ma) a été mis en place et semble connaître un large succès.
714. Sont publiés, dans le portail des marchés publics, les textes législatifs et réglementaires régissant les marchés publics, notamment les avis des appels d'offres, les programmes prévisionnels des achats, les PV des séances d'examen des offres, les rapports d'achèvement...Le règlement de la consultation, la lettre circulaire de consultation, les cahiers des charges, les documents et les renseignements complémentaires sont mis à la disposition des concurrents sur le portail des marchés publics.
715. Ce portail constitue une avancée remarquable en matière de transparence et de bonne gouvernance.
716. Toutefois, une enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 400 entreprises, révèle que seulement 10% de celles-ci participent de manière régulière aux marchés publics, 54% jugent que les procédures correspondantes sont complexes, coûteuses et plus de 60% des entreprises interrogées considèrent que les marchés publics ne sont pas systématiquement transparents et que les versements illicites sont fréquents.<sup>63</sup>
717. Même si le portail des marchés publics semble bien organisé et génère une quantité importante d'information, l'information qu'il offre, y compris des informations sur des procédures spécifiques, des statistiques, rapports et audits périodiques et d'autres informations d'intérêt public ne sont pas accessibles. Tenant en compte du fait que les nouvelles règles assurant plus de transparence dans la chaîne des opérations et activités des marchés publics sont prévues d'entrer prochainement en vigueur et afin de garantir un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels, il est recommandé **d'entreprendre des mesures visant à i) assurer l'accès à l'information, y compris pour le grand public, et un degré de transparence adéquat à toutes les étapes du cycle des marchés publics (notamment la publication à l'avance des conditions et des critères pour la participation effective, les informations requises et pertinentes sur les procédures de passation, les appels d'offres, l'attribution des contrats et leur mise en œuvre) ; et ii) minimiser les risques de corruption dans les marchés publics.**

---

<sup>63</sup> [http://www.ces.ma/Documents/PDF/ExecutiveSummary\\_Commandepublique\\_Aout2012-VF.pdf](http://www.ces.ma/Documents/PDF/ExecutiveSummary_Commandepublique_Aout2012-VF.pdf)

## Critères applicables pour la prise de décision

718. En ce qui concerne la concurrence en matière des marchés publics, la réglementation marocaine impose les mesures suivantes :
- la procédure d'appel à la concurrence ouverte est consacrée comme règle générale. Le recours aux marchés négociés et à l'appel d'offres restreint demeure l'exception et soumis à des conditions strictes ;
  - La soumission de certaines catégories de marchés négociés à la publicité et à la concurrence préalable ;
  - La réduction de la durée maximale du marché cadre de 5 à 3 années en vue d'éviter des situations anticoncurrentielles ;
  - La clarification pour l'éviction des offres anormalement basses ou excessives.
719. Par rapport à l'égalité de traitement et garanties des droits des entreprises :
- La possibilité d'obtenir auprès de l'autorité contractante toute clarification concernant les dossiers d'appel d'offres et obligation de les communiquer à tous les concurrents ;
  - L'information systématique des concurrents non retenus des motifs de leur éviction ;
  - La définition de règles communes de recours à la sous-traitance en vue de mettre les soumissionnaires sur un pied d'égalité et de sauvegarder les conditions permettant de garantir la bonne exécution du marché ;
  - L'égalité de traitement des concurrents nationaux et des concurrents étrangers en exigeant de ces derniers, la production des pièces du dossier administratif équivalentes à celles produites par les nationaux ;
  - L'obligation de justifier l'annulation d'une procédure d'appel d'offres et précisions des cas de possibilité d'annulation ;
  - La délimitation des cas où un appel d'offres peut être déclaré infructueux ;
  - La conservation des pièces ayant été à l'origine de l'éviction des candidats pendant une période de 5 années minimum ;
  - La possibilité de réclamation offerte aux concurrents, à travers l'institution d'un mécanisme de recours auprès du maître d'ouvrage d'abord, du Ministre intéressé en cas de non satisfaction et enfin auprès de la Commission des Marchés en cas de contestation de la réponse du Ministre.
720. La recherche de la performance dans la gestion des marchés publics est assurée par :
- L'obligation faite au maître d'ouvrage, avant le lancement de tout appel à la concurrence ou de toute négociation, de déterminer avec exactitude les besoins à satisfaire et d'établir à cet effet une estimation basée sur les prix courants du pays ;
  - L'adoption de la règle du mieux disant en vue d'obtenir un meilleur rapport qualité/prix dans la réalisation des prestations, notamment pour les prestations intellectuelles complexes.
721. La gouvernance des commandes publiques et lutte contre la fraude et la corruption :
- L'engagement des concurrents à ne pas recourir directement ou par personnes interposées à des pratiques de fraude ou de corruption ;
  - L'obligation faite au maître d'ouvrage de s'abstenir de tout acte susceptible d'influencer son indépendance et son impartialité ;
  - La publication des décisions administratives d'exclusion temporaire ou définitive des concurrents ayant fraudé ;
  - L'obligation faite au maître d'ouvrage de faire auditer les conditions de préparation, d'octroi et de réalisation des marchés dont le montant est supérieur à 5 millions DH ;

- L'autorité contractante est tenue d'élaborer un rapport de présentation du marché précisant notamment les motifs du choix du mode de passation retenu, les critères utilisés pour son évaluation et la justification du choix de l'attributaire ;
- Lorsque le montant du marché dépasse 1 million DH, l'autorité contractante établit un rapport d'achèvement de l'exécution du marché indiquant notamment le bilan physique et financier de réalisation.

722. Autres outils du dispositif des marchés publics :

- Le Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés de travaux (CCAG-T) ;
- Le Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux études et maîtrise d'œuvre CCAGEMO ;
- La mise en place de modèles standards des pièces du dossier d'appel d'offres ;
- L'extension progressive du système de qualification et de classification des entreprises de bâtiment et de travaux publics (BTP) à l'ensemble des administrations publiques ;
- La mise en place d'un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre.

723. Les critères d'évaluation des offres des concurrents et d'attribution du marché varient selon la nature des prestations à réaliser, soit, par exemple, pour les marchés de travaux et lorsque la présentation d'une offre technique est exigée, les critères d'évaluation des offres des concurrents prennent en compte notamment :

- les moyens humains et matériels à affecter au chantier ;
- le planning de réalisation proposé ;
- les méthodes et procédés de construction ;
- les qualités esthétiques et fonctionnelles de l'offre ;
- les performances liées à la protection de l'environnement ;
- le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

724. Pour l'attribution du marché, le seul critère à prendre en considération, après admission des concurrents, est le prix proposé sauf pour les marchés de fournitures occasionnant des frais de maintenance ou d'entretien qui entrent en ligne de compte pour la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse et les marchés d'études où il est prévu un système de notation et de pondération. Dans ce cas, l'offre économiquement la plus avantageuse est celle qui obtient la note globale la plus élevée.

#### *Mise en œuvre et système de révision*

725. Le nouveau cadre réglementaire a introduit un renforcement des prérogatives de la commission d'appel à la concurrence. Le choix de l'attributaire du marché par cette commission ne peut être modifié par le maître d'ouvrage.

726. En vertu de l'article 166 (Obligation de réserve et de secret professionnel), sans préjudice des dispositions législatives en vigueur concernant le secret professionnel, les membres des commissions d'appels d'offres, des jurys de concours et des commissions des procédures négociées ainsi que des sous-commissions sont tenus de garder le secret professionnel pour tout ce qui concerne les éléments portés à leur connaissance à l'occasion du déroulement des procédures prévues par le présent décret. Il en est de même pour toute personne, fonctionnaire, expert ou technicien, appelée à participer aux travaux desdites commissions ou jurys.

727. Le cadre institutionnel comprend des organes de décision, de gestion et de recours. La commission d'appel d'offres (art. 35 du Décret n°2-12-349) qui comprend, pour les marchés de l'Etat, un représentant du maître d'ouvrage, président; deux autres représentants du maître d'ouvrage dont un au moins relève du service concerné par la prestation objet du marché; un représentant de la Trésorerie générale du Royaume; un représentant du ministère chargé des finances lorsque le montant estimé du marché est supérieur à cinquante millions (50.000.000) DH toutes taxes comprises. Comme il a été déjà mentionné plus haut, la Trésorerie Générale du Royaume gère le portail des marchés publics (art. 147). En outre, la commission des marchés est responsable de recevoir des recours aux termes de l'art. 170. Les modalités d'examen des requêtes des concurrents par la commission des marchés sont fixées par décret.
728. La procédure de mise en œuvre et son système de révision sont entièrement décrits dans le Décret n°2-12-349 du 20 mars 2013.

#### *Mécanismes de contrôle*

729. S'agissant du contrôle et de l'audit (article 165), les marchés et leurs avenants sont soumis, en dehors des contrôles institués par les textes généraux en matière de dépenses publiques, à des contrôles et audits à l'initiative du ministre concerné. Ces contrôles et audits portent sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés, et notamment sur :
- la régularité des procédures de préparation, de passation, et d'exécution du marché ;
  - l'appréciation de la réalité et de la matérialité des travaux exécutés, des fournitures livrées ou des services réalisés ;
  - le respect de l'obligation d'établissement et publication des différents documents afférents au marché prévus par le présent décret ;
  - la réalisation des objectifs assignés à la prestation ;
  - l'appréciation des résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre ;
  - les conditions d'utilisation des moyens mis en œuvre ;
  - l'appréciation du prix du marché au regard des prix pratiqués et l'évaluation des coûts des prestations objet dudit marché ;
  - l'opportunité et l'utilité des projets et prestations réalisés dans le cadre du marché.
730. Les contrôles et audits sont obligatoires pour les marchés dont les montants excèdent cinq millions (5.000.000) DH toutes taxes comprises pour les marchés de l'Etat et des établissements publics, 3 millions (3.000.000) DH pour les marchés des collectivités territoriales, et pour les marchés négociés dont les montants excèdent un million (1.000.000) DH toutes taxes comprises (art. 142 et 165 du Décret n°2-12-349 du 20 mars 2013). Ces contrôles et audits doivent faire l'objet de rapports adressés selon le cas au ministre concerné pour les marchés de l'Etat ou au directeur de l'établissement public concerné pour les marchés des établissements publics lesquels publient la synthèse des rapports de contrôle et d'audit dans le portail des marchés publics (PMP).

#### *Système d'appel, recours et voies de recours*

731. L'amélioration des mécanismes de recours porte essentiellement sur les points suivants :
- Demande de report de la date d'ouverture des plis par les concurrents ;
  - Introduction d'un délai d'attente de 15 jours pour l'approbation des marchés pour donner aux concurrents la possibilité d'introduire leurs recours administratifs ;
  - Possibilité de saisine directe par les concurrents de la commission des marchés sans passer ni par le maître d'ouvrage ni par le ministre concerné ;

- Institution d'un délai maximum de 30 jours pour les ministres et les présidents des organes délibérants pour répondre aux réclamations des concurrents ;
  - Obligation de la tenue d'un registre de suivi des réclamations par les autorités administratives.
732. Tout concurrent, qui conteste les résultats d'un appel d'offres ou d'un concours pour vice de procédure ou discrimination ou conteste les motifs de l'élimination de son offre, peut saisir le maître d'ouvrage concerné par écrit. Si le requérant n'est pas satisfait de la réponse du maître d'ouvrage, il peut saisir, selon le cas, le ministre concerné pour les marchés de l'Etat, le Ministre de l'intérieur pour les marchés des régions, des préfectures, des provinces et des communes ou le président du conseil d'administration pour les établissements publics (art. 169). Le maître d'ouvrage tient un registre de suivi des réclamations dans lequel il enregistre les noms des requérants, la date de la réception de toute réclamation et son objet ainsi que la suite qui lui a été réservée.
733. Toutefois, tout concurrent peut, sans recourir ni au maître d'ouvrage ni au ministre concerné ou au président du conseil d'administration de l'établissement public concerné, adresser directement une requête circonstanciée à la commission des marchés (il peut le faire également s'il n'est pas satisfait de la réponse qui a été donnée à sa réclamation ou en l'absence de réponse des autorités précitées) (art. 170).
734. Un ultime recours reste évidemment possible devant les juridictions administratives car il s'agit d'un acte de l'administration mais la procédure est longue.
735. Les deux sanctions et mesures coercitives qui sont régies par l'art. 138, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites pénales, concernent :
- l'exclusion temporaire ou définitive du concurrent concerné de la participation aux marchés qui est décidée par décision du Ministre de l'intérieur pour les marchés des collectivités territoriales ou décision du Chef du gouvernement pour les marchés lancés par l'Etat et les établissements publics, sur proposition du Ministre de l'intérieur et après avis de la commission des marchés ;
  - la résiliation du marché, suivie ou non de la passation d'un nouveau marché aux frais et risques du titulaire par décision de l'autorité compétente.
736. Les causes d'exclusion incluent les cas de présentation d'une déclaration sur l'honneur inexacte ou des pièces falsifiées ou lorsque des actes frauduleux, de corruption, des infractions réitérées aux conditions de travail ou des manquements graves aux engagements pris ont été relevés à la charge d'un concurrent ou du titulaire.

### *Statistiques*

737. Le portail des marchés de l'Etat est le premier progiciel national fédérateur de toutes les administrations de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. C'est également le premier et l'unique progiciel entièrement bilingue (arabe et français) dédié à la dépense publique. 3.500 acheteurs publics dont 1.624 des acheteurs publics des administrations de l'Etat soit 100% et 1.727 des collectivités locales soit 100% et 76 des établissements publics soit 36 % des établissements publics soumis au contrôle financier de l'Etat, publient régulièrement les avis appels à la concurrence des marchés et les documents y afférent au portail des marchés de l'Etat.

## Mesures d'intégrité concernant le personnel chargé des marchés publics

### *Procédures et processus de nomination*

738. Le personnel responsable des marchés publics de tout niveau est régi soit par le SGFP ou le statut particulier respectif.
739. Les intervenants dans les procédures de passation des marchés doivent tenir une indépendance vis à vis des concurrents et n'accepter de leur part aucun avantage ni gratification et doivent s'abstenir d'entretenir avec eux toute relation de nature à compromettre leur objectivité et leur impartialité (article 94 du Décret 2-06-388 du 5 février 2007).
740. Ce texte a été complété à l'article 168 du Décret n°2-12-349 du 20 mars 2013 par : « Les membres des commissions d'appel d'offres, des jurys de concours et des commissions des procédures négociées ainsi que les membres des sous-commissions et toute personne appelée à participer aux travaux desdits commissions ou jurys, sont tenus de ne pas intervenir directement ou indirectement dans la procédure de passation des marchés publics, dès qu'ils ont un intérêt, soit personnellement, soit par personne interposée auprès des concurrents, sous peine de nullité des travaux des commissions ou jurys précités. »
741. Ces mesures viennent compléter les mesures en vigueur concernant l'ensemble des fonctionnaires de la Fonction publique (cf. ci-dessus § 532 ss.)

### *Déclaration de patrimoine et d'autres intérêts privés*

742. Les règles relatives à la déclaration de patrimoine des fonctionnaires ou agents publics, y compris ceux qui interviennent dans des procédures de marchés publics, sont déjà expliquées plus haut [voir § 546 ss. plus haut].
743. Aux termes de l'article 168 (Lutte contre la fraude, la corruption et le conflit d'intérêt), les intervenants dans les procédures de passation des marchés doivent tenir une indépendance vis à vis des concurrents et n'accepter de leur part aucun avantage ni gratification et doivent s'abstenir d'entretenir avec eux toute relation de nature à compromettre leur objectivité, leur impartialité et leur indépendance.
744. En outre et afin de prévenir l'existence de conflits d'intérêt, les membres des commissions d'appels d'offres, des jurys de concours et des commissions des procédures négociées ainsi que des sous-commissions ou toute personne appelée à participer aux travaux desdits commissions ou jurys, sont tenus de ne pas intervenir directement ou indirectement dans la procédure de passation des marchés publics, dès qu'ils ont un intérêt, soit personnellement, soit par personne interposée auprès des concurrents, sous peine de nullité des travaux des commissions ou jurys précités.

### *Mécanismes de gestion des risques*

745. La gestion des risques est une notion encore assez peu répandue au sein de l'administration marocaine. Des analyses de risques sectorielles sont prévues par le ministère des Affaires générales et de la Gouvernance. D'autres analyses ont été effectuées par l'ICPC mais pas en matière de marchés publics, mais un projet serait en cours en partenariat avec l'IGF.

### *Formation*

746. La nouvelle réglementation comporte bon nombre de modifications par rapport à la situation antérieure, qui nécessitent une mise à niveau adéquate. Des formations sont bien évidemment en cours.
747. Mais des besoins en matière de formation au niveau local et régional ont été confirmés par l'IGAT, lors de la visite sur place. Il ne faudrait pas que, dans des collectivités locales, par exemple, d'anciennes règles continuent d'être appliquées. Il est recommandé **de s'assurer que les nouvelles dispositions légales et réglementaires en matière de marchés publics vont bien être diffusées parmi les fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre.**

### *Mesures disciplinaires et autres sanctions*

748. Il n'y a pas de règles spécifiques concernant les procédures disciplinaires relatives aux marchés publics.
749. L'art. 138 prévoit deux types de mesures coercitives à l'encontre des concurrents en cas de présentation d'une déclaration sur l'honneur inexacte ou des pièces falsifiées ou lorsque des actes frauduleux, de corruption, des infractions réitérées aux conditions de travail ou des manquements graves aux engagements pris : l'exclusion temporaire ou définitive du concurrent concerné de la participation aux marchés passés par les régions, les préfectures, les provinces et les communes qui peut être étendue aux marchés lancés par l'Etat et les établissements publics ; et la résiliation du marché.

### *Statistiques*

750. Aux alentours de 15% du PIB il y a quelques années (2008), la commande publique au Maroc représente près de 24% du PIB en 2011. Elle a crû en moyenne annuelle de 6% entre 2002 et 2006 puis de 30% par an entre 2007 et 2011.
751. Le nombre de fournisseurs s'élève à approximativement 7 000 et le nombre d'appels d'offres publiés sur le Portail Marocain des Marchés Publics (PMMP) est de plus de 22.000.

### 3. DROIT PENAL, APPLICATION DE LA LOI ET PROCEDURE PENALE

#### 3.1. **Infractions et sanctions**

##### Description de la situation

752. Le Code pénal marocain, adopté par le Dahir de 1962, consacre tout un chapitre aux infractions de corruption qui sont intégrées sous la bannière des infractions commises contre l'ordre public par les fonctionnaires publics (livre III, titre I, chapitre III CP). Ces dispositions qui constituent le socle de la répression des actes de la corruption ont été, successivement, refondues et complétées par la loi n°79-03 promulguée par le Dahir du 16 septembre 2004 relative à la suppression de la Cour spéciale de justice. La section IV (articles 248 à 256) est consacrée aux infractions de corruption et de trafic d'influence. Sont distinguées : la corruption active (art. 251 CP), la corruption passive (art. 248 CP), la corruption dans le secteur privé (art. 249 CP) et le trafic d'influence (art. 250 CP).
753. L'article 251 regroupe dans le même texte les infractions de la corruption active commises par la promesse, l'offre ou l'usage de l'argent et l'infraction constituée du recours à la violence pour obliger le fonctionnaire par force à accomplir une mission et non pas seulement par la tentation. S'il semble y avoir un oubli ou dissociation du terme « magistrat » de la définition du « fonctionnaire public », prévue à l'article 224 CP, le terme « fonctionnaire public » est associé en revanche au vocable « magistrat » dans toutes les infractions dont la commission exige la qualité du fonctionnaire public.
754. D'autres infractions plus spécifiques de corruption concernent :
- *La corruption active des électeurs* : la promesse ou l'offre des dons ou libéralités, en argent ou en nature, de faveurs d'emplois publics ou privés, ou d'autres avantages, pour obtenir ou tenter d'obtenir le suffrage d'un ou plusieurs électeurs dans le but d'influencer leur vote, soit directement soit par l'entremise d'un tiers ou ayant usé des mêmes moyens pour amener ou tenter d'amener un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter (Art. 100 du Code électoral, loi n°9-97).
  - *La corruption passive* : l'acceptation ou la sollicitation de dons, libéralités ou promesses (Art. 100 du Code électoral, dernier alinéa).
  - *L'intermédiation et la participation* : Sont punis des mêmes peines ceux qui y ont servi d'intermédiaire ou y ont participé (Art. 100 du Code électoral, dernier alinéa).
  - *Corruption d'un groupe ou d'une collectivité* : Elle est caractérisée par la promesse ou l'offre, pendant la campagne électorale, des dons ou libéralités, ou de faveurs administratives soit à une collectivité locale soit à un groupe de citoyens, en vue d'influencer le vote d'un collège électoral ou d'une fraction de ce collège (Art. 102 Code électoral).
  - *Les peines et circonstances aggravantes* : Les infractions prévues aux articles 100 et 102 sont passibles d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 50.000 à 100.000 DH. Cette peine est portée au double lorsque l'auteur de l'infraction est un fonctionnaire public ou un agent de l'administration ou d'une collectivité locale (Art. 103 Code électoral). En outre, les condamnations prononcées en vertu des articles 100 et 102, entraînent l'inéligibilité pour deux mandats électoraux successifs (Art. 104 Code électoral). Toutefois, aucune poursuite ne peut être exercée contre un candidat, en vertu des articles 100 à 102, avant la proclamation des résultats du scrutin (Art. 105 Code électoral).
  - Dans la *loi organique 27-11 relative à la Chambre des Représentants*, il y a des dispositions similaires aux articles précités du Code électoral (art. 100, 102 et 103) : ce sont les articles 62, 64 et 65.

- Dans la *loi organique 28-11 relative à la Chambre des Conseillers* : il y a également des dispositions similaires aux articles précités du Code électoral (art. 100, 102 et 103) : ce sont les articles 62, 64 et 65.
  - Dans la *loi organique 29-11 relative aux partis politiques* : Aux termes de l'article 47 de la loi en question « toute utilisation, en totalité ou en partie, du financement public accordée par l'Etat, à des fins autres que celles pour lesquelles il a été alloué, est considéré comme un détournement de deniers publics, punissable à ce titre conformément à la loi ».
755. Le Maroc a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 9 décembre 2003 et l'a ratifiée le 9 mai 2007, elle est entrée en vigueur le 30 novembre 2007. L'État marocain a subi l'examen de l'application de la Convention et le rapport des experts a été discuté et approuvé lors de la réunion du 18-22 juin à Vienne. La conférence des Etats parties à la Convention a fait remarquer que « *La plupart des infractions énumérées dans la Convention sont incriminées dans le Code pénal marocain et dans d'autres textes juridiques, tels que la loi n°43-05 relative au blanchiment d'argent* »<sup>64</sup>.
756. Le Maroc préside la quatrième session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations unies contre la corruption, organisée au Maroc du 24 au 28 octobre 2011, sous le haut patronage de S.M. le Roi Mohammed VI, Conférence qui a été couronnée par « la déclaration de Marrakech pour la lutte contre la corruption ».
757. Les dispositions relatives à la corruption du Code pénal marocain — *Section IV de la corruption et du trafic d'influence* (les articles 248 à 256) ont été modifiées en 2004<sup>65</sup>. A première vue, elles semblent offrir une base relativement solide pour l'incrimination de différentes infractions de corruption. Bien que plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place aient insisté sur le besoin de clarifier ou d'améliorer la terminologie utilisée dans certains articles de la Loi pénale, aucun n'a semblé considérer les dispositions pertinentes comme affligées de graves défauts ou lacunes.
758. Malgré une évaluation globalement positive de la législation pertinente par les praticiens, l'équipe d'évaluation a identifié certaines incohérences et insuffisances par rapport aux normes définies dans la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel (STE n°173 et STE n° 191). Les interlocuteurs marocains ont affirmé que des amendements du Code pénal sont en cours d'élaboration.
759. En l'absence de textes des décisions judiciaires concernant plusieurs types d'infractions, l'analyse des incriminations des actes de corruption et de certaines incohérences et défauts, à l'avis de l'équipe d'évaluation, se fonde principalement sur un examen minutieux de la législation marocaine effectué en tenant compte des certaines interprétations fournies par les interlocuteurs marocains.
760. Le Code pénal contient une série de dispositions relatives à la corruption dans le secteur public, ainsi que dans le secteur privé qui sont toutes groupées dans le chapitre III « *Des crimes et des délits contre l'ordre public commis par des fonctionnaires* », Section IV « *De la corruption et du trafic d'influence* » (les articles 248 à 256). En dépit du titre du chapitre, la section concernée inclut aussi des incriminations de la corruption dans le secteur privé.

<sup>64</sup> Document CAC/COSP/IRG//1/1/Add.7

<sup>65</sup> Le Dahir n° 1-04-129 du 15 septembre 2004 portant promulgation de la loi n° 79-03 modifiant et complétant le Code pénal et supprimant la Cour spéciale de justice, chapitre 1 (art. 1 à 3) ; Bulletin Officiel n° 5248 du 16 septembre 2004.

761. Outre les formes passive et active de la corruption et du trafic d'influence d'agents publics décrites aux articles 248, 250 et 251 du CP, la loi pénale inclut aussi des dispositions relatives à la concussion (article 243 du CP) et aux abus d'autorité commis par des fonctionnaires (articles 257 à 260 CP).
762. Certaines déficiences des dispositions relatives à la corruption seront analysées plus bas à l'examen des questions visant spécifiquement l'infraction de corruption dans le secteur public ou privé.

#### *Organisation criminelle, les infractions organisées de corruption*

763. La loi pénale marocaine ne prévoit pas, comme il en existe dans d'autres législations, comme circonstance aggravante la commission des actes de corruption en groupe organisé.
764. Les autorités marocaines ont affirmé que chaque fois qu'il est prouvé qu'un acte de corruption ait été commis dans un cadre organisé, l'infraction est alors juridiquement qualifiée, en plus de crime de corruption, de constitution d'association de malfaiteurs, telle que définie par l'article 293 du Code pénal « *Toute association ou entente, quels que soient sa durée et le nombre de ses membres, formée ou établie dans le but de préparer ou de commettre des crimes contre les personnes ou les propriétés, constitue le crime d'association de malfaiteurs qui existe par le seul fait de la résolution d'agir arrêtée en commun* ».
765. Tout de même, l'existence de la criminalité organisée en liaison avec des actes de corruption est niée. Lors des affaires de trafic de drogues, de contrebande qui aurait dû impliquer des douaniers ou des gendarmes à part les contrebandiers ou les trafiquants, il est impossible de croire à l'inexistence de telles associations du moins pour l'un des deux actes infractionnels. Les interlocuteurs sur place n'ont pas pu confirmer cette affirmation par des exemples concrets et tout porte à croire que des doutes planent à ce sujet.

#### *Statistiques*

766. Les autorités marocaines ont communiqué les statistiques concernant le nombre de poursuites engagées et des personnes poursuivies pendant la période 2010-2012, sans indiquer le nombre de personnes condamnées. Faute de données séparément par infraction de corruption ainsi que du nombre des personnes condamnées, il est difficile de conclure sur l'efficacité de l'application des normes légales anticorruption.

#### **a. Corruption d'agents publics nationaux (articles 1-3 et 19 de la STE 173)**

##### Définition de l'infraction

767. La *corruption active* est incriminée au titre de l'article 251 du Code pénal en ce qui concerne la corruption d'agent public national. Cette disposition porte sur la corruption active proprement dite, sur le recours à la violence (voie de fait ou menaces) pour obliger par contrainte le fonctionnaire à accomplir un acte ou non ainsi que sur le fait de céder à des sollicitations.

**[Article 251, Code Pénal]**

Quiconque, pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 248 à 250, a usé de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents, ou autres avantages, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative, est, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue.

768. L'article 248 CP incrimine la *corruption passive* d'un fonctionnaire public national, magistrat ou personne investie d'un mandat électif, arbitre ou expert, médecin, chirurgien, dentiste ou sage-femme.

**[Article 248, Code Pénal]**

Est coupable de corruption et puni de l'emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 100.000 DH quiconque sollicite ou agréé des offres ou promesses, sollicite ou reçoit des dons, présents ou autres avantages, pour : 1° Etant magistrat, fonctionnaire public ou étant investi d'un mandat électif, accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, juste ou non, mais non sujet à rémunération ou un acte qui, bien qu'en dehors de ses attributions personnelles, est, ou a pu être facilité par sa fonction ; 2° Etant arbitre ou expert nommé soit par l'autorité administrative ou judiciaire, soit par les parties, rendre une décision ou donner une opinion favorable ou défavorable ; 3° Etant magistrat, assesseur-juré ou membre d'une juridiction, se décider soit en faveur, soit au préjudice d'une partie ; 4° Etant médecin, chirurgien, dentiste, sage-femme, certifier faussement ou dissimuler l'existence de maladies ou d'infirmités ou un état de grossesse ou fournir des indications mensongères sur l'origine d'une maladie ou infirmité ou la cause d'un décès.

Si la valeur de la corruption est supérieure à 100.000 DH, la peine est la réclusion de cinq à dix ans de réclusion et d'une amende de 100.000 à un million DH, sans que celle-ci soit inférieure à la somme de la corruption offerte ou proposée.

Eléments/notions de l'infraction

« *Agent public national* »

769. Dans son article 224, le Code Pénal consacre une définition, plus ou moins large, des « fonctionnaires publics » qui inclut « *toutes personnes qui, sous une dénomination et dans une mesure quelconques, sont investies d'une fonction ou d'un mandat même temporaires, rémunérés ou gratuits et concourent à ce titre, au service de l'Etat, des administrations publiques, des municipalités, des établissements publics ou à un service d'intérêt public* ». La qualité de fonctionnaire public s'apprécie au jour de l'infraction ; elle subsiste toutefois après la cessation des fonctions lorsqu'elle a facilité ou permis l'accomplissement de l'infraction.

770. Cette définition du « fonctionnaire public », adaptée pour l'application du droit pénal (la définition pénale), est consacrée par le SGFP dans son article 2 (la définition administrative). Cette définition conçue pour une application générale des dispositions pénales dans le contexte de la répression des crimes et délits portant atteinte aux libertés et aux droits garantis aux citoyens

(Chapitre II du Livre III du Code pénal) est loin de couvrir selon des interlocuteurs des cas d'agents dont le statut est controversé par la jurisprudence et la doctrine marocaine comme :

- les personnes exerçant des professions libérales (officiers ministériels ou publics) qui ne laissent aucun doute sur le caractère d'intérêt général de leurs services, même si elles exercent leurs activités en leur nom et pour leur propre compte. Il en va ainsi des notaires, *adouls* (notariat islamique), les huissiers de justice, les arbitres commis par les parties, les experts inscrits aux tableaux de l'ordre national des experts... ;
- les représentants, administrateurs, employés et préposés-salariés des sociétés et entreprises concessionnaires des services publics de l'Etat et des Collectivités territoriales ou locales ;
- membres des organes de direction, de gestion et d'administration des sociétés et entreprises de secteur privé qui détiennent un monopole d'exploitation d'une activité commerciale stratégique ;
- concessionnaires d'un service public ou exerçant une activité soumise à une autorisation des autorités publiques ;
- fonctionnaires publics des autres Etats (le fonctionnaire public d'un Etat étranger) ;
- fonctionnaires publics des organisations internationales intergouvernementales ;

771. En raison des limites de la définition du fonctionnaire public de l'article 224, le Code pénal a comblé quelques brèches de ladite définition en réservant des textes à part pour l'incrimination des actes imputables aux :

- « magistrats » dans toutes les infractions dont la commission exige la qualité du fonctionnaire public, comme c'est le cas des infractions de détournement de deniers publics (Art. 241 et 242), concussion (243), corruption passive du fonctionnaire public (248, alinéa 1), circonstance aggravante du délit de trafic d'influence (2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 250) ;
- personnes « investies d'un mandat électif » (248, alinéa 1, art. 250, alinéa 2) ;
- « experts » et « arbitres » nommés soit par l'autorité administrative ou judiciaire, ou même par les parties (Art. 248, alinéa 2) ;
- « magistrats, assesseurs-jurés ou membres d'une juridiction » (Art. 248, alinéa 3) ;
- « médecins, chirurgiens, dentistes et sages-femmes », lorsqu'ils sont appelés à certifier l'existence ou non de maladies ou d'infirmités ou un état de grossesse ou fournir des indications mensongères sur l'origine d'une maladie ou infirmité ou la cause d'un décès (Art. 248, alinéa 4).

772. Toutefois, les incriminations sélectives des dispositions précitées ne couvrent pas tous les officiers ministériels et autres missions et fonctions qui s'exercent au nom et pour le compte de ceux qui en sont investis, mais elles englobent, sans nul doute, leur caractère d'intérêt public, au moins dans les cas tels que le notariat, les fonctions des huissiers de justice, les *adouls*, les traducteurs, les experts-comptables et commissaires aux comptes.

773. L'expression « agent public » n'apparaît pas en tant que telle dans la législation marocaine, mais sous la référence au « fonctionnaire public ». Cette notion est assez vaste et flexible et semble englober toutes les personnes qui exercent une fonction publique sans distinction de la qualité du fonctionnaire, qu'il soit ministre, député, magistrat ou simple employé dans un établissement public (suivant les acceptions du terme consacré de la convention).

774. Malgré cette apparence, le législateur marocain, à travers les diverses incriminations de la corruption et des abus de pouvoirs des employés de l'Etat dans les dispositions du Code pénal, précise la fonction, le statut de la personne - sujet de l'infraction. Ainsi l'al. 1 de l'article 248 sur la corruption passive concrétise qu'il s'agit d'un magistrat, d'un fonctionnaire public ou une

personne investie d'un mandat électif. L'article 248 sur la corruption passive possède 4 alinéas : chacun liste différentes catégories de personnes assujetties à l'infraction de corruption : arbitre, expert, médecin, chirurgien etc., en dépit du fait qu'il existe une notion générique à l'article 224 du Code Pénal.

775. L'énumération des spécialités en médecine (qu'ils travaillent dans des établissements publics ou privés) et les actions de corruption commises par eux (l'alinéa 4) ne sont pas, à l'avis de l'équipe d'évaluation, exhaustives, car par exemple, les médecins légistes peuvent aussi contre un pot-de-vin inclure de fausses données dans leurs conclusions. D'autres médecins auraient pu recevoir des avantages indus pour l'accomplissement de certaines actions de leurs fonctions (un médecin travaillant dans un hôpital public pourrait solliciter ou recevoir un pot-de-vin pour traiter en priorité un patient etc.).
776. Les interlocuteurs marocains considèrent que la définition du fonctionnaire public de l'article 224 du Code pénal est limitée ; c'est pourquoi le législateur a complété les incriminations des actes de corruption par d'autres personnes qui détiennent un certain pouvoir de décision ou sont au service de l'Etat. Les experts nationaux ont fait part à l'équipe d'évaluation qu'il y a d'autres employés, services qui travaillent au compte de l'Etat et qui, à leur avis, ne sont non plus englobés (compris) dans la définition de l'article 224 du Code Pénal (par exemple notaires, avocats, commissaire aux comptes etc.). Pendant la visite sur place, les magistrats ont aussi souligné la confusion que sème le concept de « fonctionnaire public » à côté des précisions faites par le législateur dans certains articles.
777. Lors de l'examen de la mise en application de la Convention ONU, les experts ont aussi fait remarquer les lacunes de la législation marocaine concernant les personnes incriminées lors des actes de corruption<sup>66</sup>.
778. Il est par conséquent recommandé **de clarifier le concept et la portée de la notion de « fonctionnaire public » contenue à l'article 224 CP, en l'alignant, si nécessaire, sur les standards internationaux et en amendant, en conséquence, les articles incriminant les actes de corruption et connexes.**

*« Promettre, offrir ou donner » (corruption active)*

779. Le texte de l'article 251 incrimine le fait « d'user [...] promesses, offres, dons ou présents ou autres avantages » tels que prévus aux articles 248 à 250. L'infraction est consommée dès qu'il y a proposition de rémunération occulte. Un désistement du corrupteur serait sans effet, même s'il se produisait avant la conclusion du pacte interdit. Ceci est confirmé par l'expression que « la corruption ait ou non produit son effet ».
780. L'article 251 incrimine également, et de façon spécifique, la forme de corruption active par laquelle le corrupteur a cédé (ou répondu favorablement) à une sollicitation tendant à la corruption de la part du corrompu (l'agent public), même s'il n'en a pas pris l'initiative.
781. La technique rédactionnelle utilisée donne une définition de base de la corruption active du secteur public ou privé dans l'article 251 Code pénal qui a une portée très étendue, car ses

---

<sup>66</sup> « La législation marocaine ne contenait pas de disposition spécifique adéquate incriminant la corruption d'agents publics nationaux et estimé que l'absence d'une telle disposition était l'une des questions à résoudre pour ce qui est de l'application de la Convention par le Maroc » Document CAC/COSP/IRG/II/1/1/Add.7

dispositions incriminent non seulement les actes de corruption active dans les deux secteurs (à la fois public et privé) mais aussi le trafic d'influence actif.

782. Les éléments constitutifs de l'infraction de corruption active « *proposer, promettre, offrir ou donner* » sont transposés par « *a usé des promesses, offres, dons ou présents ou autres avantages* ». Les actions de menace du corrupteur, ainsi que celle d'extorsion reçue ou subie (cédé à des sollicitations tendant à la corruption) de la part du corrompu sont incriminées. Le législateur a introduit aussi les termes « avantages » et « faveurs » ; en revanche, les éléments de la commission de l'infraction indirectement ou au bénéfice d'un tiers font défaut.

783. Les commentaires et la recommandation faits aux paragraphes précédents sont valables pour la corruption active également.

« *Solliciter ou recevoir un avantage indu, ou en accepter l'offre ou la promesse* » (corruption passive)

784. L'article 248 CP incrimine le fait « solliciter ou agréer (...) des offres ou promesses, solliciter ou recevoir des dons, présents ou autres avantages ». Le terme « agréer » signifie « accueillir favorablement, accepter » (dictionnaire Trésor).

785. Les articles 248 et 251 du Code pénal sur la corruption active et passive recourent aux mêmes termes : *dons, présents ou avantages*.

786. Si les deux premiers termes se réfèrent à des contreparties matérielles, le dernier terme aurait dû inclure aussi les contreparties immatérielles quelle que soit leur nature (intellectuelle, sociale etc., y compris les démarches en tout genre, recommandations, interventions favorables, votes, relations sexuelles etc.). L'équipe d'évaluation n'est pas sûre de cette interprétation faute de décisions de justice disponibles, ainsi que du fait de l'existence dans les dispositions de l'article 251 (corruption active) du mot « faveurs » à côté du mot « avantages ». L'article 250 comporte toute une liste d'avantages indus que le trafiquant d'influence pourrait s'engager d'obtenir « *des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordés par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfiques résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration* ».

« *Tout avantage indu* »

787. Le terme « avantage indu » ne figure pas expressément dans les incriminations du Code pénal marocain. Les textes d'incrimination parlent de « promesses, offres, dons, présents ou autres avantages ». L'équipe d'évaluation se posait la question de savoir si l'expression « autres avantages » permettrait d'inclure tant les avantages matériels que les avantages immatériels (promesses de relations sexuelles, votes etc.). Quelques interlocuteurs rencontrés confirment cette hypothèse sans pour autant fournir des détails pratiques de jurisprudence.

788. D'autre part, l'absence de référence à la notion d'indu en cas d'avantages (avantages dont le bénéficiaire n'est pas légalement habilité à accepter ou recevoir ; autrement dit un avantage ni fondé ni justifié par aucun texte ou aucune jurisprudence en vigueur) n'a pas été mieux éclaircie par des cas de jurisprudence. Toutefois, à propos de la corruption passive, l'art. 248 CP, al.1 se réfère à l'expression d'« acte de sa fonction, juste ou non, mais non sujet à rémunération ».

789. La notion d'avantage indu dans la compréhension des actes internationaux va au-delà du simple gain matériel et s'étend également aux avantages immatériels et incorporels, même lorsque ces avantages sont de peu de valeur, dans la mesure où ils visent à influencer l'action de l'agent public en service. Le sens du mot « avantage » des dispositions pénales marocaines est plus restreint et ne se réfère qu'à des profits matériels.
790. Les articles du Code pénal relatifs à la corruption ne reprennent pas le terme « indu ». L'alinéa 1 de l'article 248 CP sur la corruption passive prévoit que le corrompu fasse un acte « *non sujet à rémunération* ». Ce terme exclut du champ d'application tout salaire, traitement, rémunération, indemnité et avantage légalement dus.
791. Le terme « *non sujet à rémunération* » est absent des dispositions des alinéas suivants, car il ressort de ces dispositions la qualité illicite de ces avantages pour des actions contraires aux obligations de fonction. Toutefois la présence du terme « indu » aurait dissipé tout doute sur la légalité des avantages reçus.

« *Directement ou indirectement* »

792. La référence à ces notions fait défaut dans les deux articles précités.
793. Les infractions actuelles du CP marocain ne prévoient pas de référence à l'implication d'intermédiaires, sauf au titre de la seule corruption passive dans le secteur privé de l'article 249 CP par la référence à l'expression « *directement ou par personne interposée* ». Les autres incriminations de la corruption dans le secteur public ou privé n'utilisent pas cette expression ni aucun langage équivalent.
794. Selon les autorités les actes de corruption commis par l'entremise d'intermédiaires peuvent être sanctionnés sur le fondement des dispositions générales en matière de participation aux infractions pénales.
795. Il existe, à ce point, une possible incohérence, car le législateur a indiqué dans les dispositions sur la corruption dans le secteur privé (article 249 CP) une distinction avec la corruption passive dans le secteur public. Les avantages pourraient être transmis directement ou indirectement. Le même libellé (*directement ou par interposition de personne*) est inclus dans les dispositions d'autres infractions connexes aux actes de corruption (par exemple, les articles 245 sur la prise illégale d'intérêts ou 563 du Code pénal sur la banqueroute frauduleuse).

« *Pour soi-même ou quelqu'un d'autre* »

796. L'hypothèse quand les avantages procurés par le corrupteur ont bénéficié à une tierce personne (physique, telle qu'un parent ou ami ou morale, telle qu'une société, une association ou un parti politique) n'est pas couverte, donc pas incriminée dans les deux textes d'incrimination.
797. Selon les normes établies, il n'est pas nécessaire que l'agent public profite à lui-même de cet avantage. Il peut également être accordé à un tiers. En d'autres termes, l'infraction est établie même si le destinataire des avantages proposés ou octroyés est une personne autre que le corrompu. Ainsi est prise en compte l'hypothèse dans laquelle l'avantage ne profite pas directement au corrompu lui-même, mais à un tiers, tel un parti politique, le corrompu n'ayant pas en vue un enrichissement personnel. De plus, aucun lien n'est à démontrer entre l'agent

public et le tiers, et il importe peu que l'avantage ait été remis directement au tiers ou par l'intermédiaire du corrompu.

798. Par ailleurs, aucune des dispositions actuelles du Code pénal marocain ne fait référence à la notion de tiers bénéficiaire.
799. En conséquence, il est recommandé **(i) de lever toute incertitude en précisant par la voie appropriée que les actes de corruption constituent des infractions quelle que soit la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage, que tout avantage des actes de corruption est indu ; et (ii) de s'assurer, comme cela est prévu, que les diverses infractions de corruption dans le secteur public sont définies de manière à inclure la complicité d'intermédiaires ainsi que celle de tiers bénéficiaires.**

« Pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions »

800. Dans l'art. 251 figure l'expression « pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte », alors que l'art. 248, al. 1 parle de l'expression « accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction [...] ou un acte qui, bien qu'en dehors de ses attributions personnelles, est, ou a pu être facilité par sa fonction ». Le droit marocain semble aller un peu au-delà de l'exigence de la Convention Pénale qui parle dans ses articles 2 et 3 d'« un acte dans l'exercice de ses fonctions ». Ce prolongement permettrait d'englober également les actes à la préparation desquels l'agent public participe, sans pouvoir les accomplir lui-même, ou ceux dont les devoirs de sa charge lui font une obligation de s'abstenir.
801. La législation marocaine couvre les actes positifs et négatifs du corrompu. A la différence des normes internationales qui insistent sur des concepts et des notions généralisés qui pourraient englober la diversité des actes de la personne corrompue, les dispositions de l'article 248 CP marocain sur la corruption passive énumèrent les actions accomplies, ralenties, non exécutées ou même dissimulées ou fausses très concrètes: « rendre une décision ou donner une opinion favorable ou défavorable » (al.2), « décider soit en faveur, soit au préjudice » (al.3), « certifier faussement, fournir des indications mensongères » (al.4).
802. Les faux sont incriminés dans le Chapitre VI du Code pénal « Des faux, contrefaçons et usurpations » ; l'article 364 CP incriminant les mêmes actions des mêmes représentants de la médecine que ceux de l'alinéa 4 de l'article 248 CP<sup>67</sup>. Il est incorrect de croire que les personnes visées à cet article puissent commettre une action à l'encontre de leurs devoirs par clémence sans en profiter. C'est pourquoi, l'équipe d'évaluation voit mal comment prendre la décision lors de la mise en accusation d'un médecin.
803. L'article 248, al.1 sur la corruption passive comporte le libellé « un acte de sa fonction... bien qu'en dehors de ses attributions personnelles est, ou a pu être facilité par sa fonction » lorsqu'il s'agit de la corruption d'un magistrat, un fonctionnaire public ou un élu.
804. Il importe peu que l'agent public n'ait pas le pouvoir d'accomplir seul l'acte dont il accepte de traiter, mais qu'il ait disposé, contre rémunération, de sa part dans un pouvoir collectif. Les autres dispositions du même article étant trop concrètes et en énumérant les actions à accomplir

---

<sup>67</sup> « Tout médecin, chirurgien, dentiste, officier de santé ou sage-femme qui, dans l'exercice de ses fonctions et pour favoriser quelqu'un, certifie faussement ou dissimule l'existence de maladie ou infirmité ou un état de grossesse, ou fournit des indications mensongères sur l'origine d'une maladie ou infirmité ou la cause d'un décès, est puni de l'emprisonnement d'un à trois ans, à moins que le fait ne constitue l'une des infractions plus graves prévues aux articles 248 et suivants ».

en échange d'un pot-de-vin entrent totalement dans le cadre des devoirs des fonctionnaires cités et qu'ils sont en mesure de commettre du fait de la fonction qu'ils occupent. L'élément décisif de l'infraction ne consiste à savoir si l'agent public avait le pouvoir d'agir comme le corrupteur le souhaitait mais de savoir s'il a accepté ce qu'on lui avait offert ou promis.

805. Les dispositions relatives à la corruption décrites dans les paragraphes précédents pourraient être réorganisées et reformulées de manière à offrir un cadre simplifié et plus cohérent, et contribuer en effet à renforcer la sécurité juridique, tant pour les praticiens du droit que pour le grand public.

« *commis intentionnellement* »

806. Même si la notion d'intentionnalité (l'élément moral de l'infraction) n'est pas spécialement mentionnée dans les incriminations relatives à la corruption, l'article 133 du Code pénal dispose dans son alinéa 1er que: « Les crimes et les délits ne sont punissables que lorsqu'ils ont été commis intentionnellement ». Il s'agit de l'intention frauduleuse générale, commune à l'ensemble des délits et des crimes.

807. Le rapport explicatif de la Convention Pénale précise que « l'intention doit être liée à un résultat ultérieur, à savoir un acte que l'agent public doit accomplir ou s'abstenir d'accomplir, en fonction de l'intention du corrupteur. Peu importe, cependant, que l'agent public ait effectivement agi ou se soit abstenu d'agir conformément à l'intention du corrupteur. » Dans le cas de la corruption active (art. 251 CP), l'intention du corrupteur est liée au fait d'« obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 248 à 250 ». Dans le cas de la corruption passive (art. 248 CP), il va de soi en effet qu'est animée d'une intention frauduleuse le fonctionnaire public qui accepte d'agir ou de s'abstenir d'agir, dans l'exercice de ses fonctions, en raison d'une rémunération qui lui est proposée.

808. Il en résulte que l'intention de commettre une infraction est toujours requise en droit marocain. Elle constitue une des conditions de l'infraction (même si cela n'est pas expressément prévu par le texte), à moins que le contraire ne résulte d'une disposition formelle du code ou de la nature même de l'infraction. Le concept d'infraction d'imprudence ou de mise en danger n'est pas applicable dans les cas de corruption.

## Sanctions

809. Le droit marocain distingue trois types de peines principales (articles 16 à 18 du Code pénal) : a) *les crimes*: passibles d'une peine de réclusion criminelle de 5 ans à perpétuité (y compris la peine de mort, la résidence forcée et la dégradation civique<sup>68</sup>) ; b) *les délits*: passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée minimum d'un mois et maximum de 5 ans et l'amende de plus de 1.200 DH ; c) *les contraventions*: passibles de détention de moins d'un mois et d'une amende de 30 DH à 1.200 DH.

---

<sup>68</sup> Lorsqu'elle constitue une peine principale, la *dégradation civique* (l'interdiction des droits civiques, civils et de famille) est prononcée pour une durée de deux à dix ans et englobe l'exclusion de toutes fonctions publiques et de tous emplois ou offices publics ; la privation du droit d'être électeur ou éligible et, en général, de tous les droits civiques et politiques et du droit de porter toute décoration ; l'incapacité d'être assesseur-juré, expert, de servir de témoin dans tous actes et de déposer en justice ; l'incapacité d'être tuteur ou subrogé-tuteur ; la privation du droit de porter des armes, de servir dans l'armée, d'enseigner, de diriger une école ou d'être employé dans un établissement d'enseignement à titre de professeur, maître ou surveillant (art. 26 CP).

810. En droit marocain, toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence (articles 248-251 CP) sont des délits, passibles selon le cas de peines d'emprisonnement de 2 à 5 ans ou de 1 à 3 ans, et cumulativement d'amendes (de 2.000 à 100.000 DH). Il en est fait exception de la corruption passive en cas d'application de circonstances aggravantes (article 248 dernier alinéa) qui est considérée comme un crime du fait de sa gravité ; il en est de même du trafic d'influence mettant en cause un magistrat, un fonctionnaire public ou une personne investie d'un mandat électif.
811. La corruption passive de l'article 248 et celle active de l'article 251 sont punis de 5 à 10 ans de réclusion si la somme est supérieure à 100.000 DH. En cas de condamnation à la réclusion, ces sanctions s'accompagnent obligatoirement de dégradation civique. Celle-ci n'a pas à être prononcée et s'applique de plein droit. (art.37 CP).
812. En ce qui concerne les personnes physiques, selon la qualification de l'infraction, les peines applicables varient entre des peines délictuelles d'emprisonnement et des peines criminelles de réclusion. Encourent des peines délictuelles d'emprisonnement :
- de deux à cinq ans pour détournement ou soustraction de deniers publics (Art. 241 dernier alinéa), concussion (Art. 243 premier alinéa et 244 alinéa 1 CP), favoritisme (244 dernier alinéa CP), corruption passive et active (Art. 248 alinéas 1 à 4 et 251 CP), trafic d'influence (Art. 250 premier alinéa CP) ;
  - d'un à cinq ans pour prise illégale d'intérêt inférieur à 100.000 DH (Art. 245 dernier alinéa CP) ;
  - d'un à trois ans pour corruption dans le secteur privé (Art. 249 et 251 CP) ;
  - de quatre à dix ans pour la concussion et favoritisme en cas d'application de la circonstance aggravante tenant à la somme supérieure à 100.000 DH, ainsi que pour le trafic d'influence commis par un magistrat, un fonctionnaire public ou une personne investie d'un mandat électif (Art. 243 alinéa 2, Art. 244 CP et Art. 250 dernier alinéa CP).
813. Il y a application des peines criminelles de réclusion :
- de cinq à vingt ans pour détournement ou soustraction de deniers publics (Art. 241 premier alinéa) ;
  - de cinq à dix ans pour destruction de documents et effets dans l'intention de nuire (Art. 242 CP), la corruption active de fonctionnaire public (Art. 251) et la corruption passive de fonctionnaire public (Art. 248 dernier alinéa).
814. Les circonstances aggravantes prévues en la matière sont fondées sur les sommes ou avantages pécuniaires mis en jeu ou tirés de l'infraction (100.000 DH), ou sur des critères tenant à la qualité de la personne condamnée de l'acte. Elles entraînent automatiquement le changement de la catégorie de l'infraction qui y est associée qui passe d'un simple délit au crime, à l'exception des cas de concussion, favoritisme et de trafic d'influence commis par un magistrat, un fonctionnaire public ou une personne investie d'un mandat électif, prévus aux articles 243, 244 et 250 dernier alinéa CP.
815. Dans tous les cas, les auteurs d'infractions encourent également les peines accessoires suivantes: l'interdiction légale (la privation de l'exercice des droits patrimoniaux pendant la durée d'exécution de la peine principale) et la dégradation civique (toute deux applicables de plein droit lorsqu'il s'agit des peines criminelles) ; la suspension de l'exercice de certains droits civiques, civils ou de famille pour une durée d'un à dix ans ; la perte ou la suspension du droit aux

pensions servies par l'Etat et les établissements publics<sup>69</sup> ; la confiscation partielle des biens appartenant au condamné, indépendamment de la confiscation prévue comme mesure de sûreté par l'article 89 ; la dissolution d'une personne juridique (entraînant la liquidation de ses biens) ; la publication de la décision de la condamnation pour une durée maximum d'un mois (art. 36 CP).

816. Lors d'une peine délictuelle pour les infractions de corruption et de trafic d'influence (articles 248 à 255), les tribunaux peuvent interdire au condamné l'exercice d'un ou de plusieurs des droits civiques, civils ou de famille visés à l'article 40 CP (cf. 26 CP) pour une durée de cinq à dix ans ainsi que d'exercer une fonction ou un emploi public pendant dix ans au plus (art. 256 CP).
817. Les peines et mesures de sûreté sont applicables aux personnes physiques. Quant aux personnes morales, elles ne peuvent, au titre de l'article 127 CP, être condamnées qu'à des peines pécuniaires et aux peines accessoires telles que la confiscation partielle, la dissolution de la personne juridique et la publication de la décision de la condamnation. Elles peuvent également être soumises aux mesures de sûreté réelles de l'article 62 (la confiscation des objets ayant un rapport avec l'infraction ou des objets nuisibles ou dangereux, ou dont la possession est illicite ainsi que la fermeture de l'établissement qui a servi à commettre une infraction).
818. A titre de comparaison : la *soustraction* et le *détournement* de biens par un fonctionnaire public sont punis de 5 ans à 20 ans d'emprisonnement et de 5.000 à 100.000 DH d'amende. La même infraction est punie de 2 ans à 5 ans d'emprisonnement et de 2.000 à 50.000 DH d'amende lorsque la valeur des biens détournés, dissipés, retenus ou soustraits est inférieure à 100.000 DH (article 241 CP). De même, les peines encourues pour des faits d'*escroquerie* sont d'un à 5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 à 5.000 DH – le double en cas de circonstances aggravantes (art. 540 CP). L'infraction de *concussion* (article 243 CP) sont toutes deux punies d'une peine principale de 2 à 5 ans d'emprisonnement et de 5.000 à 100.000 DH d'amende (la peine est portée au double lorsque la somme est supérieure à 100.000 DH). La *prise illégale d'intérêt* (article 245 CP) est punie de 5 ans à 10 ans d'emprisonnement et de 5.000 à 100.000 DH d'amende. La même infraction est punie d'un à 5 ans d'emprisonnement et de 2.000 à 50.000 DH d'amende lorsque l'intérêt obtenu est inférieur à 100.000 DH.
819. Toutefois, les peines applicables à certaines infractions méritent quelques observations comme suit :
- Indexée sur la peine prévue aux « articles contre la personne corrompue » (sic), la corruption active du fonctionnaire public (Art. 251 CP), considérée comme délit (punie de deux à cinq ans d'emprisonnement), devient un crime (punie de la réclusion de cinq à dix ans et une amende de 100.000 à 1 million DH, sans que celle-ci soit inférieure à la somme de la corruption offerte ou proposée<sup>70</sup>). Lorsqu'il s'agit de la corruption d'un salarié du secteur privé, cette infraction garde toujours sa qualification de délit (puni d'un à trois ans d'emprisonnement et une amende de 5.000 à 50.000 DH) mais si la valeur de la corruption est supérieure à 100.000 DH, la peine est la réclusion de cinq à dix ans de réclusion et d'une amende de 100.000 à un million DH, sans que celle-ci soit inférieure à la somme de la corruption offerte ou proposée) ;
  - En matière de trafic d'influence, le critère ou l'élément d'aggravation de la peine tient à la qualité de l'auteur et non pas à la valeur des avantages et sommes obtenus. La peine de cette infraction qui est l'emprisonnement de deux à cinq ans et l'amende de 5.000 à 100.000

<sup>69</sup> La perte définitive de la pension servie par l'Etat s'applique de plein droit en cas de condamnation à mort ou de peine de réclusion criminelle. En revanche, les autres peines criminelles sont assorties de la suspension du droit à pension pour la durée d'exécution de la peine.

<sup>70</sup> Sanctions modifiées par la Loi 94-13, publié au Bulletin Officiel n°6177 du 12 août 2013.

DH, est portée au double si le coupable est un magistrat, fonctionnaire public ou investi d'un mandat électif ;

- Dans le cas où la corruption ou le trafic d'influence a pour objet l'accomplissement d'un fait qualifié crime par la loi, la peine réprimant ce crime est applicable au coupable de la corruption ou du trafic d'influence (Art. 252 CP) ;
- Lorsque la corruption d'un magistrat, d'un assesseur-juré ou d'un membre d'une juridiction a eu pour effet de faire prononcer une peine criminelle contre un accusé, cette peine est applicable au coupable de la corruption (Art. 253 CP) ;
- Pour indiquer la gravité de l'infraction de détournement de deniers publics et de la prise illégale d'intérêt, les articles 241 (premier alinéa) et 245 ont d'emblée qualifié ces infractions « crimes ». Puis dans le deuxième alinéa il est revenu au critère de la valeur des choses détournées ou d'intérêts pris pour qualifier l'infraction de « délit » lorsque les choses détournées ou intérêts en question sont d'une valeur inférieure à 100.000 DH.

820. La loi pénale marocaine interdit la restitution des biens qui ont servi à commettre l'infraction et dispose leur confiscation,<sup>71</sup> lorsqu'il s'agit des crimes, mais la confiscation ne peut pas être ordonnée lors des délits qu'à condition qu'elle soit prévue expressément dans les dispositions de l'article.<sup>72</sup>

821. Selon les dispositions de la CNUCC, dont Maroc est partie, l'Etat a l'obligation de prévoir la confiscation de tous les avantages issus de la commission des actes de corruption qu'ils soient qualifiés de crime ou de délits (article 31<sup>73</sup>). La loi n°79-03 précitée a modifié et complété le Code pénal et a prévu la confiscation des pots-de-vin, de leur valeur, ainsi que de leurs avantages.<sup>74</sup>

822. Conformément aux exigences de la Convention ONU sur la corruption<sup>75</sup>, toutes les mesures pour la détection des produits des infractions de corruption et celles connexes doivent être prises. L'article 255 CP marocain oblige de confisquer tous les biens issus des infractions de corruption et trafic d'influence. Pour pouvoir appliquer ces normes, les autorités répressives doivent mener de profondes enquêtes financières et patrimoniales pour détecter la fortune illicitement acquise ou la valeur des prestations illicites. Aucune disposition ne prévoit de procéder à des enquêtes financières et patrimoniales spécifiques visant à identifier, localiser et geler les produits d'infractions lors de la détection d'infractions de corruption. Les autorités marocaines ont affirmé dans les réponses au questionnaire qu'il n'existe aucune enquête patrimoniale pour établir les biens issus de ces infractions. Ces enquêtes sont pourtant nécessaires pour permettre d'établir la valeur des produits criminels ou l'ampleur de l'enrichissement illicite en dehors des instruments et produits identifiés dans le cadre

---

<sup>71</sup> « En cas de condamnation pour fait qualifié crime, le juge peut ordonner la confiscation, au profit de l'Etat, sous réserve des droits des tiers, des objets et choses qui ont servi ou devaient servir à l'infraction, ou qui en sont les produits, ainsi que des dons ou autres avantages qui ont servi ou devaient servir à récompenser l'auteur de l'infraction », article 43 CP.

<sup>72</sup> « En cas de condamnation pour faits qualifiés délits ou contraventions, le juge ne peut ordonner la confiscation que dans les cas prévus expressément par la loi », article 44 CP.

<sup>73</sup> « a) du produit du crime provenant d'infractions établies conformément à la présente Convention ou de biens dont la valeur correspond à celle de ce produit ; b) Des biens, matériels ou autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour les infractions établies conformément à la présente Convention » article 31, al.1 Convention ONU contre la corruption.

<sup>74</sup> « Il n'est jamais fait restitution au corrupteur des choses qu'il a livrées ou de leur valeur; elles doivent être confisquées et déclarées acquises au Trésor par le jugement, à l'exception du cas prévu à l'article 256 – 1 ci-dessus.

La confiscation s'étend à tout ce qui est obtenu à l'aide des infractions prévues aux articles 248, 249 et 250 du présent code quel que soit la personne qui le détient ou qui en a profité », article 255 du Code pénal.

<sup>75</sup> « 2. Chaque État Partie prend les mesures nécessaires pour permettre l'identification, la localisation, le gel ou la saisie de tout ce qui est mentionné au paragraphe 1 du présent article aux fins de confiscation éventuelle. », article 31 al.2 CNUCC.

d'opérations de flagrant délit. C'est sur la base de telles informations que les juges peuvent – comme ils sont tenus de le faire - prononcer la confiscation.

823. L'équipe d'évaluation est convaincue que, pour procéder à des enquêtes financières et patrimoniales, les magistrats doivent en être formés afin de connaître les spécificités, les moyens pluridisciplinaires nécessaires lors de telles enquêtes.
824. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **i) de mettre en place un mécanisme bien défini qui permet, lors des enquêtes de corruption et de trafic d'influence, de mener des enquêtes patrimoniales approfondies afin de détecter les avoirs qui en sont issus et pouvoir les confisquer ; ii) de prévoir une formation adéquate dans ce domaine pour les magistrats et autres représentants des organes répressifs et d'enquête.**

#### Statistiques et décisions judiciaires, jurisprudence

825. Dans les réponses au questionnaire, l'absence de statistiques est significative et générale pour quasiment toute section et question précise dans le cadre de ce rapport. C'est pourquoi, il est recommandé **de mettre en place un système d'information permettant la production et l'échange de statistiques fiables et pertinentes de la lutte contre la corruption, en matière préventive et répressive.**

#### Organisation criminelle, les infractions organisées de corruption

826. Il n'existe pas de disposition spécifique qui qualifie la corruption commise de manière organisée à l'exception de l'incrimination relative à l'association de malfaiteurs (art. 293 CP). Toute association ou entente, quels que soient sa durée et le nombre de ses membres, formée ou établie dans le but de préparer ou de commettre des crimes contre les personnes ou les propriétés, constitue le crime d'association de malfaiteurs qui existe par le seul fait de la résolution d'agir arrêtée en commun. Il en résulte que cet article s'applique aux infractions liées à la corruption quand les conditions du présent article sont réunies.
827. De plus, l'article 574-2 CP contient un certain nombre d'infractions sous-jacentes de blanchiment de capitaux dont la corruption, la concussion, le trafic d'influence et le détournement de biens publics et privés.

#### ***b. Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (Article 4 de la STE 173)***

828. Il n'existe pas d'incrimination exclusivement consacrée à la corruption des membres d'assemblées nationales. En effet, les membres d'assemblées publiques nationales (représentants et conseillers) sont investis d'un mandat électif public. Par conséquent leur corruption relève des dispositions précitées des articles 248 et 251 du Code pénal et les éléments de l'infraction sont mis en œuvre de la même manière. L'expression fonctionnaire ou personne « investie d'un mandat électif » que l'on retrouve dans les articles 248, alinéa 1 (corruption passive) et 250 dernier alinéa (trafic d'influence) désigne tout à la fois les parlementaires (représentants et conseillers) mais aussi les personnes qui font partie des conseils des collectivités territoriales (régions et communes).

#### ***c. Corruption d'agents publics étrangers (Article 5 de la STE 173)***

829. Il n'y a pas d'incriminations expresses dans le droit pénal marocain sur ce sujet.

**d. Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (Article 6 de la STE 173)**

830. Il n'y a pas d'incriminations expresses dans le droit pénal marocain sur ce sujet.

831. La législation marocaine ne prévoit pas de définition précise des fonctionnaires étrangers, fonctionnaires d'une organisation internationale publique, comme la Convention ONU sur la corruption l'exige dans son article 16. Bien que la loi marocaine ait introduit certaines mesures pour criminaliser la corruption des agents publics nationaux, elle n'a pas énoncé explicitement dans sa législation anticorruption les fonctionnaires étrangers de l'administration, ni fonctionnaire d'une organisation internationale publique, ni des membres d'assemblées publiques étrangères ni des juges et agents de cours internationales, comme prévu dans Convention pénale sur la corruption (voir aussi à cet égard les paragraphes f), g) et h) ci-après).

832. C'est pourquoi, il est recommandé **d'étendre le champ d'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.**

**e. Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 de la STE 173)**

Définition de l'infraction

833. La corruption active dans le secteur privé est incriminée par l'article 251 du Code pénal, qui porte sur la corruption active proprement dite ainsi que sur le fait de céder à des sollicitations. Cette disposition s'applique, à la fois, à la corruption active dans le secteur public et à son analogue dans le secteur privé. Toutefois, force est de constater que cette infraction change de catégorie lorsqu'elle s'applique au fonctionnaire public en fonction de la somme obtenue ou promise et garde sa qualification lorsqu'elle est imputable à un salarié d'entreprise privée.

**[Article 251, Code Pénal]**

Quiconque, pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 248 à 250, a usé de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents, ou autres avantages, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative, est, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue.

834. La corruption passive dans le secteur privé est incriminée à l'article 249 du Code pénal.

**[Article 249, Code Pénal]**

Est coupable de corruption et puni d'un emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de 5.000 à 50.000 DH, tout commis, employé ou préposé salarié ou rémunéré sous une forme quelconque, qui, soit directement, soit par personne interposée, a, à l'insu et sans le consentement de son patron, soit sollicité ou agréé des offres ou promesses, soit sollicité ou reçu des dons, présents, commissions, escomptes ou primes pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi, ou un acte qui, bien qu'en dehors de ses attributions personnelles est, ou a pu, être facilité par son emploi.

Si la valeur de la corruption est supérieure à 100.000 DH, la peine est la réclusion de cinq à dix ans de réclusion et d'une amende de 100.000 à un million DH, sans que celle-ci soit inférieure à la somme de la corruption offerte ou proposée.

### Eléments constitutifs de l'infraction

*« Toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé »*

835. Concernant la corruption active, la teneur du texte de l'art. 251 CP est très générale et englobe « quiconque » sans se limiter aux précisions de la Convention.

836. Quant à la corruption passive, l'infraction est imputable à « tout commis, employé ou préposé salarié ou rémunéré sous une forme quelconque » qui englobe en quelque sorte toute personne qui travaille pour une entité du secteur privé (les salariés). En revanche, la direction, à tous les échelons, n'est pas clairement couverte. De même, faute de pratique judiciaire, il n'est pas clair si les personnes qui n'ont pas le statut d'employé ou qui ne travaillent pas en permanence pour l'entreprise - par exemple, les consultants, les agents commerciaux, etc. - mais qui peuvent engager la responsabilité de l'entreprise sont couvertes par la disposition en cause. En outre, le concept d'« entité du secteur privé » fait défaut dans le texte de l'incrimination.

*« Promettre, offrir ou donner » (corruption active)*

837. Comme pour l'incrimination de la corruption active dans le secteur public, celle du secteur privé est superposée sur le même article 251 CP qui recourt aux termes « d'user [...] promesses, offres, dons ou présents ou autres avantages ». Comme pour la corruption d'agents publics, le fait pour le corrupteur de céder à une sollicitation du corrompu fait l'objet d'une incrimination séparée et cumulative (art. 251).

*« Sollicitation ou réception d'un avantage indu, acceptation d'une offre ou d'une promesse » (corruption passive)*

838. Comme pour l'incrimination de la corruption passive d'agents publics, celle du secteur privé de l'article 249 CP recourt aux termes « solliciter ou agréer des offres ou promesses, solliciter ou recevoir des dons, présents ou autres avantages » (commissions, escomptes ou primes).

*« Tout avantage indu »*

839. Comme pour la corruption d'agent public, l'incrimination de la corruption dans le secteur privé utilise la notion d'avantage procuré mais sans se référer à celui d'« indu ». Comme indiqué ci-dessus, il s'agit d'offres, promesses, dons, présents ou autres avantages dans le cas de la corruption active. Quant à la corruption passive, le libellé est un peu différent et plus restrictif car l'expression utilisée englobe des « offres, promesses, [...] dons, présents, commissions, escomptes ou primes ». La portée de ces termes a été discutée au titre de la corruption d'agent public (voir paragraphes 795 à 799).

*« Directement ou indirectement » ; « Pour lui-même ou pour une autre partie » ; « Agir ou s'abstenir d'agir » ; « Commis intentionnellement »*

840. Les éléments concernant l'interposition d'un tiers et le bénéfice pour une tierce personne font défaut dans la corruption active (art. 251 CP) alors qu'il y a inclusion de l'expression « pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte ».
841. En revanche, la corruption passive (art. 249 CP) inclut uniquement les éléments « soit directement, soit par personne interposée » et « pour faire ou s'abstenir de faire un acte ». La notion d'intentionnalité n'apparaît pas dans les deux incriminations en question mais l'intention est nécessaire pour que l'infraction soit constituée, en vertu des dispositions générales du Code pénal (voir plus haut § 814-816 du présent rapport).

« Dans le cadre d'une activité commerciale » ; « ... en violation de [ses] devoirs »

842. Comme il vient d'être dit plus haut, l'incrimination de la corruption active est très large et ne prend pas en compte aucun des deux éléments en question.
843. Dans l'hypothèse de la corruption passive, si la condition requise par le standard de la Convention porte sur le secteur privé se limitant aux seules activités commerciales, la généralité du texte de l'article 249 a pour conséquence la possible extension à toutes les activités professionnelles ou sociales du secteur privé (ex: activités sans but lucratif...). Par contre, la violation des devoirs (de loyauté et de confiance) et le secret/manque d'autorisation sont exprimés par les expressions « à l'insu et sans le consentement de son patron » et « un acte qui bien qu'en dehors de ses attributions personnelles est, ou a, pu être facilité par son emploi ».

### Sanctions

844. Les sanctions sont les mêmes pour l'infraction de corruption active et celle de corruption passive dans le secteur privé. Lorsque l'auteur est une personne physique, les peines principales encourues sont d'un à trois ans d'emprisonnement et 5.000 à 50.000 DH d'amende. Concernant l'application des peines accessoires et des sanctions relatives aux personnes morales, voir plus haut § 817 ss.

### Statistiques et décisions judiciaires

845. L'équipe d'évaluation n'a pas pu obtenir de statistiques.
846. Les incriminations de la corruption passive et active dans le secteur privé font actuellement l'objet des articles 249 et 251 CP respectivement. Ces dispositions couvrent d'une manière plus cohérente les actes positifs et négatifs, ceux en dehors du champ des compétences de l'agent privé. A différence de la corruption passive dans le secteur public, la possibilité de la commission indirecte de l'infraction est prévue : « pour soi-même ou pour un tiers », « avantages indus de toute nature » (les avantages concrets à recevoir sont énumérés : *dons, présents, commissions, escomptes et primes*).
847. Les incriminations vont même plus loin que les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption dans la mesure où le contexte de l'infraction n'est pas limité au contexte commercial. L'article 249 vise la corruption de « tout commis, employé ou préposé salarié ou rémunéré sous une forme quelconque ». En revanche, cette expression ne couvre pas les dirigeants de ces entités privées<sup>76</sup> et professions libérales. Le législateur marocain a mis des conditions quant à

---

<sup>76</sup> Articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption : « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé ».

leur poursuite : pour être poursuivi, l'employé doit avoir agi « à l'insu et sans le consentement de son employeur ». Par cette disposition le législateur a mis en application l'un des principes du droit pénal général qui exonère le coupable d'une quelconque infraction agissant sur l'ordre de son supérieur. Toutefois, contrairement au principe susmentionné qui incrimine le supérieur ayant ordonné l'acte délictueux, l'article 249 garde le silence sur la suite à donner lorsque le supérieur déclare que son employé a agi sur ses instructions. Lors de ses évaluations GRECO a déjà eu l'occasion de souligner pour certains pays les problèmes potentiels liés à ce type de formule dès lors que dans le cadre des procédures judiciaires, l'employeur viendrait par exemple « couvrir » et disculper l'employé poursuivi en affirmant qu'il avait connaissance des agissements mais l'avait laissé faire sans qu'il encoure une sanction pour l'avoir ordonné.

848. Vu les commentaires ci-dessus et celles des paragraphes précédents, il est recommandé **d'incriminer la corruption active et passive dans le secteur privé en accord avec les normes internationales et notamment d'incriminer les tiers bénéficiaires, ainsi que les dirigeants des entités privées, et que l'infraction ainsi établie ne permette pas les exonérations abusives de responsabilité de l'agent privé par son employeur.**

**f. Corruption de fonctionnaires internationaux (Article 9 de la STE 173)**

849. Il n'y a pas d'incriminations expresses dans le droit pénal marocain sur ce sujet.

**g. Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (Article 10 de la STE 173)**

850. Il n'y a pas d'incriminations expresses dans le droit pénal marocain sur ce sujet.

**h. Corruption de juges et d'agents de cours internationales (Article 11 de la STE 173)**

851. Il n'y a pas d'incriminations expresses dans le droit pénal marocain sur ce sujet.

**i. Trafic d'influence (Article 12 de la STE 173)**

Définition de l'infraction

852. Le trafic d'influence est incriminé en vertu de l'art. 250 CP (forme passive) et 251 (forme active). A la différence des infractions de corruption et celles qui lui sont connexes, cette infraction consiste en l'intervention de la personne qui s'en rend coupable non pas en mettant à profit sa fonction ou son emploi, mais en usant ou abusant de son influence réelle ou supposée pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des faveurs accordées par l'autorité publique, des intérêts obtenus par des traités conclus avec cette autorité ou une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, ou de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration.

**[Article 250, Code Pénal]**

Est coupable de trafic d'influence et puni d'un emprisonnement de deux ans à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 100.000 DH, toute personne qui sollicite ou agréé des offres ou promesses, sollicite ou reçoit des dons, présents ou autres avantages, pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des

faveurs quelconques accordés par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfiques résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale une décision favorable d'une telle autorité ou administration, et abuse ainsi d'une influence réelle ou supposée.

Si le coupable est magistrat, fonctionnaire public ou investi d'un mandat électif, les peines prévues sont portées au double

**[Article 251, Code Pénal]**

Quiconque, pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 248 à 250, a usé de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents, ou autres avantages, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative, est, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue.

Eléments/concepts de l'infraction

« Affirme ou confirme être capable d'exercer une influence abusive sur la prise de décision [d'agents publics] »

853. Cette expression est traduite par la phrase « *abuse ainsi d'une influence réelle ou supposée* ». Les autorités marocaines expliquent que l'incrimination est donc un peu plus large en ce que l'influence est aussi bien celle dont l'intermédiaire se prévaut que celle qu'on lui prête. La décision favorable pourrait aussi être caractérisée par un acte positif ou négatif à condition qu'il soit profitable au bénéficiaire.

« *Que l'influence soit ou non exercée ; que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché* »

854. Les autorités marocaines soulignent qu'il n'importe pas que l'influence ait été effectivement exercée ; le délit de trafic d'influence est pleinement et immédiatement consommé au moment où l'offre est faite ou l'avantage demandé. D'ailleurs, il est même fait mention de l'influence supposée. Il en devrait aller de même de la production ou non du résultat recherché : pourtant ni le texte ni les autorités n'indiquent rien concernant l'indifférence au résultat. Il manque dans les dispositions les éléments sur le résultat de l'influence « *Que l'influence soit ou non exercée ; que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché* ».

*Autres éléments constitutifs de l'infraction*

855. L'article 251 CP sert de base pour l'incrimination pour trois chefs : la corruption active dans les secteurs public et privé ainsi que pour la forme active du trafic d'influence (du moins s'il est tenu compte des références déjà faites). A cet égard, tout ce qui vient d'être dit à propos de cette disposition dans les infractions de corruption vaut également pour le cas de trafic d'influence actif [voir plus haut § 775 ss.].

856. S'agissant du trafic d'influence passif, les éléments constitutifs des infractions de corruption (nature de l'avantage, élément intentionnel de l'infraction, modalités de l'offre, bénéficiaire de l'avantage etc.) ne sont pas tous clairement cités. Ainsi, les éléments « solliciter, recevoir ou accepter l'offre ou la promesse » sont traduits par les expressions « quand elle sollicite ou agréé des offres ou promesses, sollicite ou reçoit des dons, présents ou autres avantages ». La nature de l'avantage renvoie à une expression similaire qui est utilisée pour les infractions de corruption également et qui se réfère aux « offres, promesses, dons, présents ou autres avantages ». L'élément intentionnel semble apparaître dans l'expression « pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordés par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale une décision favorable d'une telle autorité ou administration ».
857. L'élément déterminant de l'infraction est l'objectif poursuivi, à savoir le fait d'obtenir une décision favorable – l'abstention n'étant pas couverte – pouvant entraîner un bénéfice économique ou de situation sociale. Ces bénéfices sont détaillés et inclus des « *décorations, médailles ; distinctions ou récompenses ; des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordés par l'autorité publique, marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou de façon générale une décision favorable d'une telle autorité ou administration* ».
858. La notion d'intermédiaire, ainsi que celle de tiers bénéficiaire sont absentes des incriminations de l'article 250 CP.
859. En ce qui concerne le volet actif du trafic d'influence, l'équipe d'évaluation pense qu'il est difficile de considérer les dispositions de l'article 251 comme l'incriminant.
860. L'infraction de trafic d'influence passif est conçue par le législateur marocain de manière différente de celle envisagée par la Convention pénale sur la corruption. Elle ne couvre donc que certains de ses aspects. En effet, contrairement à la Convention pénale qui incrimine une relation entre trois personnes<sup>77</sup> – une personne interposée échangeant ses services d'influence entre quelqu'un souhaitant bénéficier de cette influence et une personne cible de l'influence dans le secteur public – l'infraction visée à l'article 250 CP porte en premier lieu sur une relation entre deux personnes, le trafiquant d'influence et l'influencé, qui sont en contact direct. Il s'agit d'incriminer le fait pour le trafiquant d'influence d'obtenir en échange d'un avantage de la part de l'influencé, qui est une autorité (ce qui laisse supposer que le trafiquant d'influence est un fonctionnaire), une décision – l'abstention n'étant pas couverte – pouvant entraîner un bénéfice dans la plupart des cas économique. Les normes internationales soulignent qu'il importe peu que le résultat recherché par le trafiquant d'influence ait été obtenu ou non. Ces éléments manquent en effet dans la définition marocaine.
861. Les avantages des actes de trafic d'influence sont énumérés et, dans la plupart des cas, ils revêtent un côté matériel, à part les décorations et les médailles. Selon l'équipe d'évaluation, cette liste limite les avantages indus lors des actes de trafic d'influence et permet d'échapper à la mise en accusation pour des actes illégaux.

---

<sup>77</sup> « Cette disposition incrimine une relation trilatérale dans laquelle une personne dotée d'une influence réelle ou supposée sur les personnes dont il est fait mention aux articles 2, 4, 5 et 9 à 11, échange cette influence contre un avantage fourni par quelqu'un qui souhaite profiter de cette influence ». Rapport explicatif à la Convention pénale sur la corruption, para 65.

862. La supposition que le trafiquant d'influence est aussi la personne qui décide de la suite à donner est confirmée par le 2<sup>ème</sup> alinéa qui porte en qualité de trafiquant d'influence un magistrat, un élu ou un fonctionnaire public.
863. Le libellé actuel suggère aussi que l'influence vise pour l'essentiel un acte positif ou une décision favorable ; il ne vise pas les actes négatifs tels que l'abstention de prendre une décision, de l'adoption d'une réglementation ou de l'imposition d'une sanction, par exemple (qui servirait les intérêts de celui qui achète l'influence), la Convention Européenne sur la corruption donnant un champ d'application étendu à cette notion (« *influence sur la prise de décision* »).
864. Le législateur n'a pas précisé que c'est un fonctionnaire public qui soit influencé. Il n'énumère que des institutions et entreprises publiques. Cet article ne précise pas s'il s'agit d'une influence exclusivement sur l'autorité publique nationale ou si cela inclut leurs homologues travaillant pour un autre Etat ou au niveau international.
865. Selon les normes reconnues, il importe peu que ce résultat ait été obtenu ou non. Le bénéficiaire du résultat de l'influence, quant à lui, peut être une tierce personne. Cette disposition manque dans l'article 250 CP.
866. Les normes de cet article, mis à part le libellé « *abuse ainsi d'une influence réelle ou supposée* », englobent plutôt les éléments de la corruption passive que ceux du trafic d'influence, car il s'agit d'une personne qui fait obtenir des avantages pour le corrompu en échanges d'un pot-de-vin.
867. Eu égard aux explications qui précèdent, il est recommandé **(i) de rendre les dispositions sur le trafic d'influence plus claires et cohérentes, en délimitant les deux volets - actif et passif - et incluant les éléments constitutifs propres à cette infraction (conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption) ; ii) d'incriminer le trafic d'influence des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, agents publics internationaux, membres d'assemblées publiques internationales, juges et agents de cours internationales ; iii) de lever toute incertitude en précisant par la voie appropriée que les actes de trafic d'influence constituent des infractions quelle que soit la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage indu, quelle que soit la nature de la décision et du résultat du trafic d'influence.**

### Sanctions

868. Les peines qui s'appliquent au trafic d'influence sont de même nature que celles qui s'appliquent aux faits de corruption. Lorsque l'auteur est une personne physique, les peines principales sont dans tous les cas équivalentes pour celui qui sollicite l'influence induite et celui qui l'exerce: emprisonnement de deux ans à cinq ans et une amende de 5.000 à 100.000 DH. Une situation aggravante existe et elle est liée au statut particulier du trafiquant d'influence (le fait d'être magistrat, fonctionnaire public ou investi d'un mandat électif, dernier alinéa). La sanction est dans ce cas portée au double (de quatre ans à dix ans d'emprisonnement de 10.000 à 200.000 DH d'amende).
869. Comme mentionné plus haut lors d'une peine délictuelle, les tribunaux peuvent, selon les dispositions de l'article 256 CP pour les délits de corruption et trafic d'influence, interdire au condamné l'exercice d'un ou de plusieurs des droits civiques prévus à l'article 40 du Code pénal

pour une durée de cinq à dix ans ainsi que l'exercice d'une fonction ou d'un emploi public pendant dix ans au plus.

#### Statistiques et décisions judiciaires

870. Selon les données statistiques mises à disposition par les autorités, les juridictions ont connu en 2010 seulement 6 affaires de trafic d'influence à l'encontre de 8 personnes et en 2012 – 14 affaires à l'encontre de 30 personnes. Le nombre des condamnations et le niveau de ces sanctions ne sont pas connus.

***j. Corruption d'arbitres nationaux (articles 1-3 de la STE 191) et corruption d'arbitres étrangers (Article 4 de la STE 191)***

***[Article 248, Code Pénal]***

Est coupable de corruption et puni de l'emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 100.000 DH quiconque sollicite ou agréé des offres ou promesses, sollicite ou reçoit des dons, présents ou autres avantages, pour : [...]

2° Etant arbitre ou expert nommé soit par l'autorité administrative ou judiciaire, soit par les parties, rendre une décision ou donner une opinion favorable ou défavorable ;

[...]

Si la valeur de la corruption est supérieure à 100.000 DH, la peine est la réclusion de cinq à dix ans de réclusion et d'une amende de 100.000 à un million DH, sans que celle-ci soit inférieure à la somme de la corruption offerte ou proposée.

871. La corruption active et passive d'arbitres nationaux est incriminée au titre des articles 248, al.2 et 251 (les éléments de l'infraction et les sanctions applicables sont les mêmes que pour les infractions de corruption).

872. Quant aux arbitres étrangers, il n'y a pas d'incriminations expresses dans le droit pénal marocain sur ce sujet.

***k. Corruption de jurés nationaux (Article 1, paragraphe 3 et Article 5 de la STE 191) et corruption de jurés étrangers (Article 6 de la STE 191)***

***[Article 253, Code Pénal]***

Lorsque la corruption d'un magistrat, d'un assesseur-juré ou d'un membre d'une juridiction a eu pour effet de faire prononcer une peine criminelle contre un accusé, cette peine est applicable au coupable de la corruption.

873. La corruption active et passive de jurés nationaux semble incriminée au titre des articles 253 et 248 alinéa 3 CP (les éléments de l'infraction et les sanctions applicables seraient les mêmes que pour les infractions de corruption). Cependant, la situation n'est pas claire quant à l'article 253 CP.

874. En revanche, il n'y a pas d'incriminations expresses dans le droit pénal marocain sur les jurés étrangers.
875. L'article 248 al. 2 incrimine la corruption passive d'arbitres et experts nationaux. Cet alinéa reprend, d'une lecture combinée des dispositions du premier alinéa, les éléments de base de l'infraction de corruption passive « *sollicite ou agréée des offres ou promesses, ou reçoit des dons, présents ou autres avantages* ». L'infraction ne contient pas d'autres éléments comme les avantages indus pour un tiers ni l'implication d'un intermédiaire, les actes d'abstention ne sont pas non plus couverts. La notion d'arbitre s'entend par référence à la désignation par l'autorité de justice, une autorité administrative ou les parties elles-mêmes. Les sanctions sont celles déjà mentionnées au titre de l'infraction de corruption passives des agents publics: 2 à 5 ans d'emprisonnement et amende de 2.000 à 50.000 DH.
876. La corruption active des experts et arbitres est couverte dans l'article 251 dont les insuffisances ont été relevées plus haut. (§ 879-880) La législation marocaine couvre la corruption passive et active d'arbitres et experts nationaux. Comme indiqué plus haut, il couvre les arbitres désignés par les autorités ou les parties à un différend, mais la définition de l'infraction de base souffre des mêmes lacunes que l'incrimination de corruption d'agents publics nationaux. La référence à la notion d'arbitre n'apporte pas d'autres précisions, et notamment s'il s'agit d'arbitres exerçant leurs fonctions sous l'empire du droit national ou international sur l'arbitrage. Le législateur a considéré jusqu'à ce jour les arbitres (et experts) comme des catégories suffisamment spécifiques pour justifier une incrimination distincte de celle des agents publics. Ce fait est dû à la position de l'arbitre qui pourrait être désigné par une autorité étatique et donc il tombe sous l'incidence de l'article 224 CP ou ils peuvent être élus par les parties dans le litige et ils relèvent du secteur privé. La référence à la notion d'arbitre n'apporte pas d'autres précisions, et notamment s'il s'agit d'arbitres nationaux ou étrangers. Les autorités marocaines font référence à la Loi n° 08-05 abrogeant et remplaçant le chapitre VIII du titre V du Code de Procédure Civile (publiée au Journal Officiel n° 5584 du 6 Décembre 2007). La loi définit l'arbitrage international comme l'arbitrage mettant en cause des intérêts du commerce international et dont l'une des parties au moins a son domicile ou son siège à l'étranger. L'arbitrage international présente certaines particularités. Ainsi les parties peuvent déterminer la loi nationale qui régira la procédure et en application de laquelle le litige sera tranché<sup>78</sup>. A la différence de la législation à appliquer lors de l'examen du litige, la loi mentionnée offre différentes modalités de nomination des arbitres et de constitution du tribunal arbitral. Elle ne fait pas référence à la nationalité des arbitres<sup>79</sup>. L'équipe d'évaluation n'a pas eu d'informations sur la jurisprudence marocaine pour savoir si la notion d'arbitre du CP englobe aussi les arbitres étrangers et la Loi susmentionnée n'est pas claire non plus à ce sujet. Si l'argument que les arbitres choisis ou désignés pourraient avoir une autre nationalité est acceptable, il n'est pas sûr que cette approche soit acceptée par l'instance, faute de précisions dans la loi pénale et celle spéciale.
877. S'agissant de la corruption de jurés (assesseurs-jurés dans la législation marocaine), elle est incriminée par son volet passif à l'alinéa 3 de l'article 248.
878. Tout comme pour les incriminations des arbitres, cet alinéa reprend, d'une lecture combinée des dispositions du premier alinéa, les éléments de base de l'infraction de corruption passive « *sollicite ou agréée des offres ou promesses, ou reçoit des dons, présents ou autres*

<sup>78</sup> Article 327-44. - La convention d'arbitrage détermine librement les règles de droit que le tribunal arbitral devra appliquer au fond du litige ; Code de Procédure Civile

<sup>79</sup> Article 327-41. - La convention d'arbitrage peut, directement ou par référence à un règlement d'arbitrage, désigner le ou les arbitres ; Code de Procédure Civile

*avantages* » ; elle ne contient d'autres éléments : les avantages indus pour un tiers, ni l'implication d'un intermédiaire ; les actes à accomplir en contrepartie d'un avantage indu sont mentionnées comme « *décider soit en faveur, soit au préjudice d'une partie* ». La corruption d'un juré étranger ou international n'est pas prévue. Le statut spécifique de la position du juré a été bien prise en compte par les dispositions actuelles, ce qui constitue une avancée en soi puisque la notion de juré est clairement précisée, ces derniers étant traités séparément des agents publics.

879. Les sanctions sont celles déjà mentionnées au titre de l'infraction de corruption passive des agents publics: 2 à 5 ans d'emprisonnement et une amende de 2.000 à 50.000 DH. Le régime des sanctions avec circonstance aggravante applicable à la corruption des arbitres et jurés est régi par la somme en jeu de plus de 100.000 DH : réclusion de 5 à 10 ans et amende de 100.000 à 1 million DH, sans que celle-ci soit inférieure à la somme de la corruption offerte ou proposée DH. La déchéance des droits peut aussi être prononcée suivant les dispositions de l'article 256 CP.
880. Au vu des considérations ci-dessus, il est recommandé **(i) d'incriminer la corruption active et passive d'arbitres et de jurés nationaux ou étrangers, en s'assurant et en précisant par la voie appropriée que le libellé des dispositions du Code pénal reflète les divers éléments posés aux articles 2 à 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption ; (ii) de clarifier d'une manière appropriée la portée de la notion « d'arbitre » qui devrait englober les arbitres étrangers.**

#### Actes de participation

881. Dans les infractions de la corruption, la tentative obéit aux règles de droit commun. Aux termes des articles 114 à 117 CP, la tentative est assimilée au crime consommé dans la mesure où elle a été manifestée par un commencement d'exécution ou par des actes non équivoques tendant directement à le commettre sauf si elle a été suspendue ou si elle a manqué son effet par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur (art. 114 CP). Elle est incriminée dans les crimes (Art. 114 CP) et n'est punissable en matière délictuelle que lorsque son incrimination est requise par une disposition spéciale de la loi (Art. 115). La tentative est punissable alors même que le but recherché ne pouvait être atteint en raison d'une circonstance de fait ignorée de l'auteur (art. 117 CP). La tentative de contravention n'est jamais punissable (art. 116 CP).
882. Les infractions de corruption présentent quelques spécificités qu'il convient d'exposer comme suit : La tentative du crime de la corruption manifestée par un commencement d'exécution ou sous forme d'infraction échouée ou impossible - à supposer son existence, constitue une infraction consommée. La simple promesse ou offre de la part du corrupteur et leur sollicitation ou agrément de la part du corrompu suffit pour caractériser le délit ou le crime, le cas échéant, de la corruption active, dans le premier cas, et de la corruption passive, dans le deuxième cas. D'autre part, la tentative de la corruption considérée comme délit n'était pas punissable jusque récemment faute de disposition spéciale (Art. 114 CP). Cependant, la Loi n°94-13 du 12 août 2013 (publiée au Bulletin Officiel n°6177), a complété la Section IV du Code pénal par l'article 256-2 qui dispose que la tentative des délits, prévus dans les sections 3 et 4, est punie de la même peine que pour l'infraction commise. Il faut cependant garder à l'esprit que les articles 248-251 CP incriminent déjà la promesse et l'offre d'une corruption, ainsi que la sollicitation, ce qui réduit quasi totalement le champ d'une éventuelle tentative et peut compliquer le travail du juge et du procureur pour qualifier les faits.

883. L'article 128 CP considère comme coauteurs, tous ceux qui, personnellement, ont pris part à l'exécution matérielle de l'infraction.
884. Celui qui notamment par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables a provoqué à une action infractionnelle ou a donné des instructions pour la commettre, sans une participation directe à l'infraction, est complice d'un crime ou délit (article 129 CP). Le complice d'un crime ou d'un délit est punissable de la peine réprimant ce crime ou ce délit (article 130 CP). Cependant, les autorités ont confirmé que les infractions de corruption et de trafic d'influence n'admettent pas de complicité et l'action d'un intermédiaire est celle d'un coauteur<sup>80</sup>.

### Compétence

885. Les normes sur les compétences des juridictions marocaines eu égard aux infractions commises sur le territoire de l'Etat marocain et hors ses frontières sont bien développées et fixent de différentes situations qui pourraient entraîner des problèmes lors du déclenchement de l'affaire publique ou lorsqu'il faut donner cours aux requêtes des autres Etats.

#### *Principe de territorialité*

886. Ainsi le principe de la compétence territoriale est établi dans les dispositions de l'article 10 CP qui dispose que les nationaux, étrangers ou apatrides, se trouvant sur le territoire du Royaume sont soumis à la loi pénale marocaine, sauf les exceptions établies par le droit public interne ou le droit international. Sont considérés comme faisant partie du territoire, les navires ou les aéronefs marocains quel que soit l'endroit où ils se trouvent, sauf s'ils sont soumis, en vertu du droit international, à une loi étrangère (Article 11 CP).

#### *Principe de nationalité*

887. Le deuxième principe – celui de la nationalité de l'auteur de l'infraction - est aussi présent dans les normes pénales qui obligent de poursuivre et juger tout ressortissant marocain qui a commis un crime ou un délit hors du Royaume et s'est rendu coupable, comme auteur, coauteur ou complice (cf. art. 12 CP qui renvoie aux articles 707, 708, 711, al. 2 CPP). La poursuite et le jugement ne peuvent avoir lieu que lorsque l'inculpé est revenu au Maroc
888. Par dérogation des principes énoncés plus haut, un étranger peut être poursuivi pour avoir commis un crime hors Maroc dont la victime est un citoyen marocain (article 710) ou pour un crime ou délit si les faits imputés relèvent de la sûreté de l'état marocain, de la contrefaçon des sceaux de l'Etat, de la falsification de la monnaie ou billets de banque nationaux, ou sont commis à l'encontre des représentants ou sièges diplomatiques ou consulaires et les offices publics marocains (article 711 CPP).

---

<sup>80</sup> Cas spécial de complicité : le bénéficiaire, sans autorisation de la loi, des exonérations, franchises, de droits, impôts ou taxes publics ou de délivrance gratuite de produits des établissements de l'Etat est puni comme complice (art. 244 dernier alinéa CP).

### *Exigence de la double incrimination*

889. Le principe de la double pénalisation (incrimination) s'applique conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 707 du CPP : le prévenu ne peut être poursuivi ou jugé que s'il a réintégré le territoire marocain et que si aucun jugement ayant acquis la force de la chose jugée n'a été retenu à son encontre à l'étranger et qu'il n'a pas purgé sa peine ou qu'elle a été prescrite ou qu'il a été gracié.
890. En respectant les principes de la nationalité et de la territorialité, les poursuites peuvent être déclenchées en cas de la double incrimination : les faits doivent être qualifiés de crime ou délit tant par la loi de l'état étranger que par la loi pénale marocaine. Ainsi, des doutes existent quant à la possibilité de mettre en accusation les marocains qui ont commis des infractions à l'étranger ou un étranger impliqué dans un acte de corruption avec un agent international de nationalité marocaine. Ces actes ne sont pour l'instant pas incriminés par la législation marocaine. Un doute subsiste aussi pour les agents publics internationaux, fonctionnaires internationaux ou les membres d'assemblées internationales sur la possibilité d'être inculpés pour des actes de corruption ou trafic d'influence commis en dehors du Maroc qui impliquerait aussi des citoyens marocains.
891. La compétence à l'égard d'un délit commis par des ressortissants à l'étranger est sujette encore à une triple condition cumulative: que le fait soit incriminé par la loi marocaine, l'autorisation du ministère public et existence d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle des autorités de l'Etat où les faits ont été commis.
892. Lors de ses travaux, le GRECO a souligné à maintes reprises que la condition de double incrimination ou d'autres restrictions sont superflues et affectent la capacité des pays à poursuivre effectivement la corruption transfrontière ou commise simplement hors du territoire afin de compliquer les poursuites.
893. Il est par conséquent recommandé **de lever tout doute quant à la possibilité de poursuivre les infractions de corruption, de trafic d'influence et celles connexes commises à l'étranger par des non-ressortissants, mais dans lesquels sont impliqués des agents publics marocains, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales.**

### Prescription

894. L'article 5 du Code de procédure pénale dispose que hormis les dispositions contraires prévues par des lois spéciales, la prescription de l'action publique en cas de délit est de quatre ans révolus à partir du jour de la commission de l'infraction ; et, en cas de crime, elle est de quinze ans révolus à partir du jour de la commission de l'infraction.
895. Ces dispositions s'appliquent en relation avec les infractions qualifiées de délits ou crimes, ce qui est le cas des diverses infractions de corruption dans le secteur public et privé et de trafic d'influence. La classification des infractions détermine également le délai de prescription et ce sujet appelle quelques commentaires. En effet, le délai de 4 ans applicable à la poursuite des infractions de corruption et de trafic d'influence (exception faite de la corruption passive ou active dont la somme dépasse 100.000 DH qui donne lieu à une prescription de 15 ans) est assez court si l'on garde à l'esprit la nature secrète et l'absence de victime directe qui caractérisent la corruption, ce qui rend difficile la découverte des cas. Un éventuel amendement du Code pénal

(il suffirait pour cela un amendement terminologique, c'est-à-dire de requalifier les peines « d'emprisonnement » en peines de « réclusion » sans toucher au niveau de peine) permettrait de transformer les divers délits de corruption en crime et d'augmenter de la sorte le délai de prescription à 15 ans. Beaucoup de pays membres du GRECO connaissent dans leur grande majorité des délais de prescription de 5 ans ou plus en matière de corruption et de trafic d'influence.

Article CC	Infraction	Sanction (emprisonnement)	Prescription relative
<b>Corruption dans le secteur public</b>			
Corruption active			
251	Actes / omissions	2 – 5 ans	4 ans
	Circonstances aggravantes - <i>crime</i>	5 – 10 ans	15 ans
Corruption passive			
248	Actes / omissions	2 – 5 ans	4 ans
248, dernier al.	Circonstances aggravantes - <i>crime</i>	5 – 10 ans	15 ans
<b>Corruption dans le secteur privé</b>			
Corruption active			
251	Actes / omissions	1 – 3 ans	4 ans
Corruption passive			
249	Actes / omissions	1 – 3 ans	4 ans
<b>Trafic d'influence</b>			
Trafic actif d'influence			
251	Actes / omissions	2 – 5 ans	4 ans
251	Circonstances aggravantes	4 – 10 ans	4 ans
Trafic passif d'influence			
250	Actes / omissions	2 – 5 ans	4 ans
250, al. 2	Circonstances aggravantes	4 – 10 ans	4 ans

### Moyens de défense

896. La Loi 94-13 du 12 août 2013 (publiée au Bulletin Officiel n°6177) a ajouté un nouveau premier alinéa à l'article 256-1 CP introduit par la Loi n°79-03 du 15 septembre 2004. Cette disposition qui prévoit un moyen de défense spécial, ne contenait avant la publication de la Loi 94-13, qu'un seul alinéa (l'actuel second alinéa) qui établissait une excuse absolutoire du corrupteur de toute responsabilité pénale – au titre d'actes de corruption active dans les secteurs public et privé ainsi que de trafic d'influence (art. 251 CP) – à condition qu'il dénonce aux autorités judiciaires une infraction de corruption et que le pot-de-vin versé ait été extorqué au corrupteur par le fonctionnaire. Le nouvel amendement prévoit l'exemption de toute poursuite pénale pour le corrupteur qui dénonce aux autorités judiciaires une infraction de corruption avant de donner cours à la demande du fonctionnaire corrompu. Des effets possibles du moyen de défense spécifique, du repentir réel contenu dans cet article, qui exempte le corrupteur de toute poursuite pénale et sanction dans les affaires de corruption active dans le secteur public se produisent si (1) et le corrupteur le déclare avant de donner suite à la demande ; (2) le pot-de-vin lui a été sollicité, (3) le corrupteur signale après avoir versé les avantages à condition de leur extorsion ; et (4) il doit le dénoncer aux autorités judiciaires.

897. Selon l'article 255 CP, il est possible de restituer au corrupteur des choses qu'il a livrées ou leur valeur lors d'une dénonciation faite par celui-ci. Sinon, en principe, il n'est jamais fait restitution au corrupteur des choses qu'il a livrées ou de leur valeur ; qui doivent généralement être confisquées et déclarées acquises au Trésor par le jugement.
898. Lors de la visite sur place, il a été affirmé que la décision des autorités d'introduire ce dispositif vise à stimuler les déclarations : une attitude qui – selon plusieurs interlocuteurs – doit être activement encouragée actuellement au Maroc qui se confronte à une corruption accrue.
899. Il est souhaitable de veiller aux conditions d'application de ce moyen de défense dans la pratique, afin d'en déterminer les possibilités d'utilisation et les risques d'abus ainsi que les conditions d'une restitution du pot-au-vin. Cet instrument pourrait être utilisé abusivement par le corrupteur, dans le cas où avant la dénonciation il a donné suite à la sollicitation du corrompu. Il pourrait, par exemple, afin d'exercer des pressions sur le corrompu pour que celui-ci lui accorde des avantages supplémentaires, ou dans des situations où la dénonciation est faite longtemps après la commission de l'acte de corruption, étant donné qu'aucun délai n'est fixé par la loi. Ainsi le corrupteur peut bénéficier des avantages moyennés et aussi se voir restituer ce qu'il a donné. Confronté à pareil dispositif dans d'autres pays, le GRECO a insisté sur la nécessité de procéder à un examen de la pratique et de l'annuler le cas échéant.

## Statistiques

### *Corruption des agents publics*

900. En 2011, 6 officiers de police et un juge ont été poursuivis pour corruption et trafic d'influence.
901. Des statistiques n'ont pas été obtenues concernant la corruption dans le secteur privé.

## **Responsabilité des personnes morales**

### Caractéristiques générales

902. Le droit marocain distingue les personnes morales de droit public des personnes morales de droit privé. Les premières comprennent l'Etat, les collectivités territoriales (régions, préfectures, provinces et communes), les établissements publics, les ordres professionnels et les groupements d'intérêt public. Les deuxièmes sont constituées des associations, des sociétés civiles et commerciales, des groupements d'intérêt économique, des syndicats, des fondations ainsi que des partis et groupements politiques. Les personnes morales disposent d'une capacité juridique égale leur permettant d'ester en justice et d'avoir un patrimoine propre. Il existe aussi des sociétés d'économie mixte au capital desquelles sont associées des personnes privées et des personnes publiques.
903. Les dernières décennies la communauté internationale a perçu comme impérative la pénalisation des personnes morales pour avoir enfreint les lois pour lesquelles une responsabilité pénale n'était pas prévue pour elles. A l'heure actuelle, les Etats, mêmes les plus ardents opposants, sont de plus en plus favorables à la reconnaissance générale de la responsabilité des personnes morales. C'est un fait déjà reconnu que les personnes morales sont souvent impliquées dans des actes de corruption et en pratique il est souvent très difficile de poursuivre les personnes physiques agissant au nom de ces personnes morales. Compte tenu de la taille des entreprises, de la complexité de leurs structures, du caractère collectif de

leur processus décisionnel, il est parfois impossible d'identifier une personne physique qui pourrait être tenue pour responsable (au sens pénal) d'un délit de corruption. Selon le rapport explicatif à la Convention pénale sur la corruption<sup>81</sup> les sanctions peuvent revêtir n'importe quelle forme - pénale, civile ou administrative – l'objectif c'est d'avoir des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* »<sup>82</sup>. Les mêmes conditions sont incluses dans l'article 26 de la Convention ONU sur la corruption<sup>83</sup>.

### Inscription/Enregistrement

904. Selon l'art. 37 de la loi 15-95 formant Code de commerce, sont tenues de se faire immatriculer au registre du commerce toutes les personnes physiques et morales, marocaines ou étrangères, exerçant une activité commerciale sur le territoire du Royaume. La demande d'immatriculation doit être déposée auprès du secrétariat-greffe du tribunal dans le ressort duquel est situé le siège social. Les articles 42 à 48 du Code de commerce détaillent les renseignements qui doivent être fournis au registre du commerce par les commerçants (art. 42-44), les sociétés commerciales (art. 45-46), les établissements publics à caractère industriel ou commercial soumis par leurs lois à immatriculation au registre du commerce, ainsi que les représentations commerciales ou agences commerciales des Etats, collectivités ou établissements publics étrangers (art. 47), les groupements d'intérêt économique (art. 48).
905. Conformément au cadre légal sur le droit d'association, toute association doit faire l'objet d'une déclaration au siège de l'autorité administrative locale dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association, directement ou par l'intermédiaire d'un huissier de justice. Il en sera donné récépissé provisoire cacheté et daté sur le champ. Un exemplaire de cette déclaration ainsi que des pièces qui lui sont annexées sont adressés par cette autorité locale, au parquet du tribunal de première instance compétent afin de lui permettre de formuler, le cas échéant, un avis sur la demande. Lorsque la déclaration remplit les conditions prévues [voir la liste ci-dessous], le récépissé définitif est délivré obligatoirement dans un délai maximum de 60 jours ; à défaut, l'association peut exercer son activité conformément à l'objet prévu dans ses statuts. Cette déclaration fera connaître : le nom et l'objet de l'association ; la liste des prénoms ; la qualité des membres ; copies de leurs cartes d'identité nationale ou pour les étrangers, de leurs cartes de séjour ; le siège de l'association ; le nombre et les sièges de ses succursales et les statuts qui seront joints. Les autorités publiques qui reçoivent la déclaration de fondation d'une association peuvent effectuer des enquêtes et obtenir la fiche n°2 du casier judiciaire des intéressés. Trois exemplaires de ces pièces seront déposés au siège de l'autorité administrative locale qui en transmettra un au secrétariat général du gouvernement.

### Interdictions professionnelles

906. L'art. 36 et suivants CP prévoit l'interdiction légale comme l'une des peines accessoires à une peine criminelle principale. Elle consiste à priver le condamné de l'exercice de ses droits patrimoniaux pendant la durée d'exécution de la peine principale.
907. En outre, les articles 711 à 720 du Code du commerce régissent la déchéance commerciale qui ne peut être inférieure à cinq ans et qui emporte interdiction de diriger, gérer, administrer ou

---

<sup>81</sup> La « responsabilité ... pourrait être de caractère pénal, administratif ou civil », paragraphe 86 du rapport explicatif à la Convention pénale sur la corruption.

<sup>82</sup> Article 19, al. 2 de la Convention pénale sur la corruption.

<sup>83</sup> « que les personnes morales tenues responsables conformément au présent article fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de nature pénale ou non pénale », article 26 al.4 de la CNUCC.

contrôler, directement ou indirectement, toute entreprise commerciale ou artisanale, et toute société commerciale ayant une activité économique. Le jugement qui prononcé la déchéance commerciale emporte l'incapacité d'exercer une fonction publique élective. La déchéance commerciale et l'incapacité qui en résulte, cessent de plein droit au terme fixé, sans qu'il y ait lieu au prononcé d'un jugement.

### Obligations comptables

908. Le commerçant, personne physique ou morale, est tenu de tenir une comptabilité conformément aux dispositions de la loi n°9-88 relative aux obligations comptables des commerçants promulguée par le Dahir n°1-92-138 du 25 décembre 1992 (art. 19 du Code de commerce, art. 1 de la loi 9-88). Les documents comptables et les pièces justificatives sont conservés pendant dix ans (art. 22, loi n°9-88). Par ailleurs, aux termes de l'art. 26 du Code de commerce, les originaux des correspondances reçues et les copies des correspondances envoyées doivent être classés et conservés pendant dix ans à compter de leur date. En ce qui concerne les autres personnes morales non commerçantes, la tenue d'une comptabilité s'impose aux associations reconnues d'utilité publique et aux partis politiques.
909. En application des dispositions de l'article 2 du Livre des Procédures Fiscales, les contribuables ainsi que les personnes physiques ou morales chargés d'opérer la retenue de l'impôt à la source sont obligatoirement tenus de conserver pendant dix (10) ans, au lieu où ils sont imposés, les documents comptables et les pièces justificatives ayant servi à la détermination de la base imposable et du chiffre d'affaires. Il y a lieu de rappeler que l'obligation de conserver les documents comptables pendant dix (10) ans est prévue également par les dispositions de l'article 22 de la loi n°9-88 relative aux obligations comptables des commerçants.
910. Les autorités marocaines considèrent dans leurs réponses au questionnaire que les dispositions du Code pénal sur le faux pourraient inculper toute personne pour l'infraction comptable qui a comme but de dissimuler un acte de corruption. Les normes de la Convention ne limitent pas les actes infractionnels au seul contrefaçon des documents et usage des faux<sup>84</sup>. Dans le rapport explicatif à la Convention pénale sur la corruption, il est indiqué que les manquements aux devoirs comptables « *peuvent avoir un double lien avec les délits de corruption : les infractions sont soit des actes préparatoires à ces derniers, soit des actes masquant la corruption « principale » ou d'autres infractions liées à la corruption* »<sup>85</sup>. Ainsi, cette infraction a une portée beaucoup plus large et en même temps plus ciblée sur la gestion fautive de la comptabilité dans le but précis de dissimuler des versements illicites et occultes. Les incriminations marocaines ont une toute autre portée et exigent que cette altération de la vérité doit « *causer un préjudice* » (article 351 CP), tandis que le but du faux dans les actes comptables, tel que prévu par les normes européennes, c'est de dissimuler un acte de corruption, le préjudice étant l'entrave au bon fonctionnement des autorités publiques ; il ne peut pas très souvent être présenté en somme d'argent comme l'exige la disposition mentionnée du Code pénal marocain. Seul l'article 354 CP incrimine « toute personne » de différents actes de faux: d'écriture ou de signature, de fabrication de conventions, dispositions, obligations ou décharges ou par leur insertion ultérieure dans ces actes, addition, omission ou altération de clauses, de déclarations etc. Les autres articles de cette section incriminent les fonctionnaires publics, les magistrats, notaires et *adouls*. Le comptable n'entre pas dans cette catégorie de personnes, ni dans la notion de fonctionnaire

---

<sup>84</sup> « établir ou utiliser une facture ou tout autre document ou écriture comptable qui contient des informations fausses ou incomplètes ou encore omettre de manière illicite de comptabiliser un versement dans le but de commettre, dissimuler ou déguiser des infractions de corruption », article 14 de la Convention pénale sur la corruption.

<sup>85</sup> Rapport explicatif à la Convention pénale sur la corruption, paragraphe 71.

public ; lui, il est d'habitude au service du secteur privé. Les actions de faux énumérées plus haut ne couvrent pas celles qu'un comptable (même exerçant une fonction publique) aurait pu faire, n'incluent pas les éléments constitutifs de cette infraction telle que prévus à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption.

911. En l'état des commentaires ci-dessus, il est recommandé **d'ériger en infraction les violations des règles comptables liées à des faits de corruption conformément à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption en prévoyant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.**

#### Responsabilité des personnes morales

912. La législation pénale marocaine dispose (article 127 du Code pénal) que les personnes morales ne peuvent être condamnées qu'à des peines pécuniaires et aux peines accessoires telles que prévues à l'article 36 CP (confiscation partielle des biens, la dissolution de la personne morale et la publication de la décision de la condamnation). Elles peuvent également être soumises aux mesures de sûreté.
913. Le législateur marocain, tout en étant conscient des particularités dans l'activité des personnes morales et suite à l'adhésion du Maroc aux différents instruments internationaux, a mis en application à travers le Code pénal des mécanismes qui permettent aujourd'hui d'inculper et de sanctionner les personnes morales pour des actes illégaux. Au cours des années 2003-2011, le Code pénal a été enrichi de différentes incriminations des actes de terrorisme, blanchiment d'argent, discrimination, violences lors des événements sportifs, en prévoyant dans les dispositions pertinentes la sanction de la personne morale. Pour ces infractions, la responsabilité des personnes morales n'exclut pas la possibilité de poursuites judiciaires à l'encontre de personnes physiques. Des mesures accessoires à la peine principale, comme la confiscation et la publication du jugement, peuvent être appliquées aux personnes morales.
914. A l'heure actuelle la législation marocaine ne sanctionne pas les personnes morales pour actes de corruption et ceux connexes, pour trafic d'influence. En dépit du fait que la responsabilité des personnes morales peut être engagée pour d'autres délits et crimes mentionnés plus haut, les interlocuteurs rencontrés sur place se sont montrés sceptiques et même opposants quant à l'application des sanctions à l'encontre des personnes morales pour actes de corruption. Leur motivation était d'ordre économique (la dissolution de la personne morale, la confiscation des biens issus de cette infraction ou toute autre sanction serait au préjudice des employés).
915. La responsabilité de la personne morale est indispensable, car il est courant que les pratiques de corruption se poursuivent souvent après l'inculpation des responsables de la société, l'entreprise en tant que telle n'ayant pas été touchée par les sanctions individuelles.
916. Lors de l'examen de la mise en application de la Convention ONU sur la corruption, les experts internationaux ont aussi mentionné la non-conformité de la législation marocaine à l'article 26 et ils considèrent « *nécessaire de promulguer des lois qui prouvent les fondements de la responsabilité des personnes juridiques dans leur participation aux crimes avérés conformément à la convention* »<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Le mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, octobre 2011 ; page 21.

917. Il faut souligner que les sanctions doivent s'appliquer à toutes les personnes morales de droit privé qu'elles soient à but lucratif ou à but non lucratif, telles que les associations ou les syndicats. Les personnes morales peuvent être tenues responsables si trois conditions sont réunies : a) il doit s'agir d'une infraction de corruption, b) l'infraction doit avoir été commise dans l'intérêt de la personne morale et en son nom, c) avec l'implication d'une personne exerçant un pouvoir de direction.
918. Les normes internationales exigent aussi l'incrimination du manque de contrôle au sein de la personne morale qui rend possible la commission des infractions de corruption. Elles visent à tenir pour responsables les personnes morales de l'absence de contrôle de la part des dirigeants sur les actes commis par des subordonnés pour le compte de la personne morale.
919. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **d'introduire des dispositions spécifiques concernant la responsabilité des personnes morales pour des faits de corruption et de trafic d'influence, et ce indépendamment de la responsabilité des personnes physiques.**

#### Déductibilité fiscale et administration fiscale

920. Aux termes de l'art. 48 de la loi la loi n°30-85 relative à la taxe sur la valeur ajoutée : 3 Tout défaut de déclaration du chiffre d'affaires, tout retard qui excède trois mois dans le dépôt de ces déclarations ou dans le paiement de la taxe exigible, toute omission, insuffisance ou minoration dans les déclarations de recettes ou d'opérations taxables, toute déduction abusive, toute manœuvre tendant à obtenir indûment le bénéfice d'exonération ou de remboursements, est passible d'une pénalité égale au minimum à 25% et peut atteindre, en cas de mauvaise foi constatée de l'assujetti, 100% de la taxe fraudée, éludée ou compromise ou dont l'exonération, la déduction ou le remboursement a été provoqué ou obtenu indûment.

#### Infractions comptables

921. La législation marocaine donne, dans l'article 351 CP, la définition du faux en écritures et par la suite incrimine les différents faits de faux en écriture publique ou authentique (articles 352-354 CP). Le fait de commettre ou tenter de commettre un acte en écriture de commerce ou de banque est un délit prévu par l'article 357 CP. Les articles 556-559 CP prévoient des incriminations des faits de la banqueroute, parmi lesquels l'omission de tenir une comptabilité (art. 557 CP) Le Code de commerce inculpe toute personne pour « *avoir tenu une comptabilité fictive ou fait disparaître des documents comptables de l'entreprise ou de la société ou s'être abstenu de tenir toute comptabilité lorsque la loi en fait l'obligation* »<sup>87</sup> (article 721). Il y a des infractions et sanctions pénales pareilles prévues dans d'autres lois (La loi relative aux sociétés anonymes, promulguée par le Dahir n°1-96-124 du 30 août 1996, les articles 100 et 118 de la loi n°5-96 sur la société en nom collectif, la société en commandite simple, la société en commandite par actions, la société à responsabilité limitée et la société en participation, promulguée par le Dahir n°1-97-49 13 février 1997).

#### Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

922. Les experts-comptables, régis par la loi 15-89 réglementant la profession d'expert-comptable et instituant un ordre des experts-comptables, révisent, d'apprécient et d'organisent les comptabilités des entreprises et organismes auxquels ils ne sont pas liés par un contrat de

---

<sup>87</sup> Dahir n°1-96-83 du 1er août 1996 portant promulgation de la loi n°15-95 formant Code de commerce.

travail (attester la régularité et la sincérité des bilans, des comptes de résultats et des états comptables et financiers, délivrer toute autre attestation donnant une opinion sur un ou plusieurs comptes des entreprises ou des organismes, exercer la mission de commissaire aux comptes). La loi précitée a également institué un ordre des experts-comptables qui réglemente et surveille la profession.

### 3.2. Enquêtes et procédures pénales

#### Organes et institutions en charge de la lutte contre la corruption

923. En dehors de l'existence d'un organe préventif spécialisé consacré exclusivement à la prévention de la corruption (l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) - voir chapitre 1 plus haut), un certain nombre d'organes publics ont, outre d'autres fonctions, une certaine compétence pour prévenir ou détecter la corruption dans leur domaine respectif d'intervention.
924. Le Conseil de la concurrence a été institué par la loi 99-06 et promu au rang d'une institution constitutionnelle par l'article 166 de la nouvelle constitution du Royaume. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante chargée, dans le cadre de l'organisation d'une concurrence libre et loyale, d'assurer la transparence et l'équité dans les relations économiques, notamment à travers l'analyse et la régulation de la concurrence sur les marchés, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, des pratiques commerciales déloyales et des opérations de concentration économique et de monopole. Le conseil soumet au procureur du Roi spécialisé toute irrégularité constatée en matière de la liberté des prix et de la concurrence pour entamer des poursuites et présenter les contrevenants au tribunal.
925. Concernant la Cour des comptes, voir § 490 ss. plus haut alors que pour l'Institution du Médiateur voir plus haut, l'administration publique, § 495 à 497.
926. L'Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF) a été créée par la loi n°43-05 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent<sup>88</sup>, loi qui a introduit de nombreux amendements aux dispositions du Code pénal, afin de faire du blanchiment d'argent un crime sanctionné et de fixer les sanctions et mettre en place les mesures de prévention contre le blanchiment d'argent. Cette cellule de renseignement financier, de type administratif, créée auprès du Chef du Gouvernement, est composée, outre son Président, de 13 représentants de tous les départements ministériels concernés par les crimes de corruption et de blanchiment d'argent, ainsi que des représentants d'institutions financières et bancaires. Le secrétariat de l'UTRF est assuré par son Secrétaire général et un personnel d'une trentaine de personnes.
927. Les missions qui incombent ainsi à l'UTRF sont multiples, notamment la collecte et le traitement des informations liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, ainsi que l'obligation pour l'Unité, dès qu'elle obtient des informations relatives à l'existence d'actes pouvant constituer l'infraction de blanchiment d'argent, de transmettre l'affaire au procureur général. L'UTRF élabore un rapport annuel de son activité et le présente au Chef du Gouvernement.

---

<sup>88</sup> Prévues par l'article 14 de la loi n°43-05, l'UTRF a été créée par le décret n°2-08-572 du 24 décembre 2008 et devenue opérationnelle en avril 2009.

928. Le Comité National de l'Environnement des Affaires (CNEA), présidé par le Chef du Gouvernement, a été créé en décembre 2009 et confirmé par Décret en octobre 2010. Sa grande originalité est d'associer à part entière le secteur privé dans la mise en œuvre des réformes liées au climat des affaires au Maroc. Ainsi, les principales structures représentatives du monde des affaires (CGEM, GPBM et Fédération des Chambres de Commerce, d'Industrie et de Services) ont des délégués au sein du Comité. Ce Comité essaie de rencontrer les principales doléances du secteur économique en matière de bonne gouvernance comme la simplification des procédures administratives et la modernisation de l'environnement juridique des affaires. Il a dans ses projets de mettre en place une commission des alertes contre les abus administratifs et, à ce titre, il participe à la prévention de la corruption.
929. Au niveau des services répressifs, le législateur a mis en place, en 2011, des sections spécialisées dans la lutte contre les crimes financiers au sein de quatre cours d'appel (Rabat, Casablanca, Fès et Marrakech), composées de parquet général, de juges d'instruction et juges du siège et de greffe. Ces sections sont compétentes dans les crimes de corruption commis par des fonctionnaires. 48 magistrats spécialement formés font partie de ces sections. Il faut relever que ces sections spéciales sont donc bien compétentes pour les crimes de corruption (si le montant de la corruption dépasse 100.000 DH) mais pas pour les délits de corruption. Or, certains délits de corruption revêtent une gravité particulière en fonction de la qualité de l'auteur et de ses responsabilités même si le montant de la corruption ne dépasse pas ce plafond.
930. Ces sections sont tributaires de la police pour être alimentées en dossiers de corruption. Les dénonciations, même anonymes, font l'objet de vérifications.
931. Si les sections spécialisées des Cours d'appel se consacrent exclusivement à la criminalité financière, il n'est pas clair que ce soit le cas pour les membres de la brigade nationale ou régionale de police judiciaire en principe chargée de les assister. Or il s'agit d'enquêtes très spécialisées nécessitant une expertise difficile à acquérir, surtout en matière de détournement et de corruption dans les marchés publics. Il est recommandé **de veiller à ce qu'il existe un corps suffisant de policiers et gendarmes qui se consacrent exclusivement aux enquêtes de corruption et aux infractions qui y sont liées et y accorder les ressources nécessaires.**
932. A part les agents publics, il existe d'autres professions libérales qui pourraient détecter lors de leur activité des infractions de corruption, il s'agit des avocats, commissaires aux comptes, notaires, comptables etc. Il n'existe pas de disposition spécifique imposant aux comptables, auditeurs et autres professions de conseil de signaler les soupçons d'infractions de corruption à l'exception d'une infraction de corruption sous-jacente au blanchiment des capitaux. D'après la loi 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, les contrôleurs des comptes, comptables externes et conseillers fiscaux, les personnes membres d'une profession juridique indépendante (article 2) sont néanmoins soumises à des obligations spécifiques de déclaration aux fins de la prévention et de la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.
933. Cependant, au cours de la visite sur place, l'équipe d'évaluation a eu l'impression que les représentants de ces professions ne sont pas suffisamment informés des spécificités des infractions de corruption. Des efforts pourraient être faits pour renforcer leur rôle dans le dépistage et le signalement des soupçons portant sur ces infractions particulières.
934. D'autre part, ces catégories de personnes sont soumises aussi aux règles de secret professionnel, définies par un règlement spécifique à leur profession respective. Le secret

professionnel ne peut pas être opposé dans le cadre d'une enquête pour blanchiment de capitaux, ou dans le cadre de l'activité accomplie par UTRF au titre de la coopération internationale et de l'échange d'informations en matière<sup>89</sup>. La législation ne prévoit la levée du secret professionnel que dans le contexte de certaines enquêtes pénales, comme souligné plus haut. Deuxièmement, il nous semble que les dispositions applicables à cet égard ne couvrent que certaines activités<sup>90</sup> et ne tiennent pas compte des particularités de chacune des professions concernées et des multiples aspects de leurs activités susceptibles d'être interprétés comme relevant toujours du secret professionnel et échappant donc à l'obligation de déclaration même dans le cadre du blanchiment de capitaux. Les données statistiques de l'UTRF confirment à notre avis ces affirmations, car ce n'est qu'en 2012 et seulement les notaires qui ont fait 2 dénonciations. Comme souligné précédemment, l'implication des comptables, auditeurs et toutes les professions de conseil est nécessaire dans le dépistage de la corruption en général (au-delà du blanchiment de capitaux et de la coopération internationale en matière). Elle doit être encouragée et renforcée. Leur formation doit être encouragée. Il est nécessaire de trouver un juste milieu entre le secret professionnel et les obligations de déclaration des comptables, auditeurs et autres professions de conseil. Cette question mérite davantage d'attention.

935. Il convient aussi d'inclure comme sujets des dénonciations obligatoires d'autres professions comme par exemples les personnes chargées des révisions et des comptables d'entreprises du droit privé car grâce à leurs compétences ils peuvent connaître les faits constituant des violations de la loi. Leur rôle est fondamental pour la détection et la dénonciation aux autorités répressives des infractions comptables et de corruption.
936. Il est recommandé **que les autorités examinent et précisent le champ d'application du secret professionnel tant dans le cadre de la fonction publique que pour les professions libérales, en le délimitant, par exemple, plus explicitement selon les spécificités de chaque profession.**

#### Moyens d'enquête spéciaux

937. Jusqu'à une date récente, les modalités visant la détection des activités de corruption, la collecte des preuves y afférentes et l'arrestation des personnes suspectes obéissent aux règles de droit commun. Cela était valable même sous la loi du 6 octobre 1972 relative à la Cour spéciale de justice compétente pour connaître des crimes de la corruption et des infractions assimilées. Il fallait attendre l'adoption de la loi n°03-03 du 21 mai 2003 relative à la répression du terrorisme et modifiant les Code pénal et de procédure pénale pour introduire des modalités d'enquête spécifiques à une série d'infractions dont la corruption lorsqu'il est liée à une à une entreprise individuelle ou collective visant à commettre une infraction de terrorisme.
938. Concernant l'interception des appels téléphoniques et de toute autre communication effectuée par les moyens de communication à distance, de leur enregistrement, transcription ou saisie (art. 108 CPP), deux cas sont envisageables en phase d'enquête :

---

<sup>89</sup> « Le secret professionnel ne peut être opposé par les personnes assujetties à l'Unité et aux autorités de supervision et de contrôle habilitées par elle », article 13 de la Loi n°43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

<sup>90</sup> « a) l'achat et la vente de biens immeubles ou entreprises commerciales ;

b) la gestion de fonds, de titres ou d'autres actifs appartenant au client ;

c) l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ;

d) l'organisation des apports nécessaires à la constitution, à la gestion ou à la direction de sociétés ;

e) la constitution, la gestion ou la direction de fiduciaires, de sociétés ou de structures similaires » article 2 p.6 de la Loi précitée.

- Cette modalité incombant en principe au juge d'instruction peut être prescrite par le Premier président de la Cour d'appel sur réquisitoire du Procureur général du Roi, lorsque les nécessités de l'enquête l'exigent (Art. 108 - 3ème alinéa) ;
- A titre exceptionnel et en cas d'extrême urgence, lorsque les nécessités de l'enquête exigent la célérité par crainte de disparition des moyens de preuve, le Procureur général du Roi ordonne, par écrit l'interception. Il en avise immédiatement le premier président de son ordre qui rend, dans les 24 heures une décision de confirmation, d'amendement ou d'infirmerie de l'ordre du Procureur général du Roi dans les conditions et formes prévues aux articles de 108 à 114 du Code de procédure pénale (Art. 108 - 4ème alinéa).

939. La législation marocaine prévoit quelques procédures spéciales liées à l'enquête, notamment les écoutes téléphoniques. En ce qui concerne les infractions de corruption, seul un juge d'instruction peut prescrire des écoutes téléphoniques. Les moyens d'enquête spéciaux s'appliquent à la constatation des infractions.

940. Le CPP essaie de concilier dans les opérations d'infiltrations, l'obligation d'élucider le crime avec la protection des libertés et la consécration du procès équitable. Apparemment, ce type de moyen n'est pas envisagé en matière de lutte contre la corruption.

941. Apparemment, les moyens d'enquête spéciaux ne sont pas utilisés au Maroc pour les enquêtes en matière de corruption. Des écoutes téléphoniques ne sont pas réalisées pour ces faits alors qu'elles constituent un élément de preuve très probant pour les établir. Il est recommandé **d'attirer l'attention des magistrats concernés sur l'opportunité de prescrire des écoutes téléphoniques dans les enquêtes pour crimes de corruption.**

#### Protection des témoins, dénonciateurs (donneurs d'alerte)

942. Une nouvelle tendance d'actualisation des moyens de lutte contre les nouvelles infractions génératrices de gains et profits s'est renforcée par l'adoption de la loi n°79-03 du 15 septembre 2004 abrogeant la Cour spéciale de justice, modifiant et complétant le Code pénal et notamment le Chapitre III du Livre III relatif aux « crimes et délits contre l'ordre public commis par des fonctionnaires ». Ces réformes concernant l'incrimination, la sanction et les modalités de la procédure se rapportant aux infractions de la corruption ont été aussi appuyées par l'institution d'une protection particulière des victimes, des témoins, des experts et des dénonciateurs des infractions précitées.

943. Le législateur marocain a promulgué en 2011 la loi relative à la protection des témoins, des dénonciateurs, des experts et des victimes (la loi n° 37-10 promulguée par le Dahir du 17 octobre 2011).

944. Les infractions concernées : la protection instituée couvre l'une des infractions visées à l'article 82-7 (corruption, trafic d'influence, détournement, dilapidation, concussion, blanchiment d'argent ou de l'un des crimes prévus à l'article 108). Elle s'étend, aussi, aux victimes, aux experts, aux témoins et aux dénonciateurs en général quelles que soient les infractions concernées.

945. S'agissant des catégories de personnes protégées, la loi en question a pour objet la protection d'un ensemble d'acteurs quoiqu'ils interviennent dans différentes phases du procès pénal et disposent juridiquement de statuts différents : victimes, experts, témoins stricto sensu, et dénonciateurs.

946. En sus des mesures de sureté indiquées ci-dessus, et par dérogation à toutes dispositions de droit commun, la loi n°37-10 institue un fait justificatif au profit des dénonciateurs, de bonne foi, qui ne peuvent être poursuivis, à titre disciplinaire ou pénal, pour divulgation du secret professionnel lorsque les infractions dénoncées ont été découvertes à l'occasion de l'exercice de leurs missions. Et bien au contraire, le dénonciateur qui déclare de mauvaise foi, des faits inexacts s'expose à l'une des peines prévues aux articles 369 et 370 du Code pénal.
947. Ainsi, selon l'art. 82-9, le dénonciateur qui, de bonne foi et pour des raisons justifiées, révèle aux autorités compétentes l'une des infractions visées à l'article 82-7 (corruption, trafic d'influence, détournement, dilapidation, concussion, blanchiment d'argent ou de l'un des crimes prévus à l'article 108), peut demander au procureur du Roi, au procureur général du Roi ou au juge d'instruction, chacun en ce qui le concerne, la prise de l'une ou plusieurs des mesures visées à l'article 82-7<sup>91</sup>. Par dérogation à toutes dispositions législatives, les dénonciateurs ne peuvent être poursuivis, à titre disciplinaire ou pénal, pour divulgation du secret professionnel lorsque les infractions dénoncées ont été découvertes à l'occasion de l'exercice de leurs missions. Le dénonciateur qui déclare, de mauvaise foi, des faits inexacts s'expose à l'une des peines prévues aux articles 369 et 370 du Code pénal. Cette mesure a été prise effectivement dans un certain nombre d'affaires (affaires de l'Office national des aéroports). Et ce conformément aux dispositions du Code de procédure pénale.
948. Le dispositif de protection comporte : des mesures de protection physique (numéro de téléphone spécial de la police judiciaire ou des services de sureté, la protection corporelle pour elle et ses membres de la famille ou ses proches, le changement des lieux de résidence et la non divulgation des informations relatives à son identité, mise sous surveillance des téléphones utilisés etc.) ; la protection par les moyens de la procédure (tenir secret l'identité, les noms, les coordonnées, le lieu de résidence des personnes concernées, la conservation de l'identité réelle du témoin ou de l'expert dans un dossier spécial, utilisation d'une identité d'emprunt, indiquer à la place de l'adresse réelle du domicile le siège de la police judiciaire ou de la juridiction compétente). Le procureur du Roi, le procureur général du Roi ou le juge d'instruction, chacun en ce qui le concerne, procède à la prise des mesures de protection susceptibles de garantir la protection de la victime ainsi que celle des membres de sa famille, de ses proches ou de ses biens, contre tout dommage auquel elle pourrait s'exposer en raison de la plainte qu'elle a déposée.
949. La victime peut être présentée à l'examen d'un médecin spécialiste et bénéficier de l'assistance sociale nécessaire.
950. Si les mesures de protection précitées s'avèrent insuffisantes, tout autre mesure peut, par décision motivée, être prise si elle est considérée d'une garantie effective au profit de la personne pour laquelle la protection est exigible.
951. La victime auteur du témoignage ou de la dénonciation bénéficie, selon le cas, de mesures de protection supplémentaires. Il en est de même pour les témoins et les experts.

---

<sup>91</sup> Il s'agit notamment de mesures tendant à entendre personnellement le témoin ou l'expert ; dissimuler l'identité ; porter une identité d'emprunt ou inexacte ; ne pas indiquer l'adresse exacte ; indiquer à la place de l'adresse du domicile du témoin ou de l'expert le siège de la police judiciaire où il a été entendu ou de la juridiction compétente pour connaître de l'affaire ; mettre à la disposition un numéro de téléphone spécial de la police judiciaire ; mettre sous la surveillance des autorités compétentes les téléphones utilisés en vue de garantir sa protection ; assurer une protection corporelle.

952. Le dénonciateur de bonne foi peut demander les mêmes protections. Il ne peut être poursuivi pour violation du secret professionnel, ni sur le plan disciplinaire, ni sur le plan pénal.
953. Les intéressés sont informés des mesures prises qui peuvent se poursuivre même après le jugement de l'affaire.

### **3.3. Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime**

#### Confiscation

954. Sauf en matière de condamnation pour une infraction de terrorisme, la confiscation n'intervient que de manière facultative, même en cas d'infractions considérées crimes. Dans d'autres infractions, la confiscation ne peut avoir lieu qu'en cas de mention explicite de la loi. Et, en tous cas, elle n'affecte que les moyens et les objets utilisés ou provenant de la commission des infractions concernées.
955. Le système de la confiscation, dans son ensemble, se ramène à : une sanction assortie d'une peine accessoire - la confiscation partielle (Art. 42 CP) ; et une mesure de sûreté - la confiscation réelle (Art. 89 CP).
956. Au niveau de l'enquête de police judiciaire, la confiscation réelle (Art. 89 CP) et la confiscation partielle, visée à l'article 43 du Code de procédure pénale, sont précédées par des mesures de saisie et mise sous scellés lors des opérations du constat (Art. 59 alinéa 3) et de perquisition et visite domiciliaires (Art. 60 CP).
957. Quant à la confiscation des biens ou d'une partie des biens de l'auteur d'une infraction de la corruption et autres infractions prévues aux articles 241 (2ème alinéa), 242, 243, 244, 245 (3ème alinéa), 248 (1er alinéa), 249, 250 (1er alinéa), 251, et 252 du Code pénal, elle ne s'appuie sur aucune procédure parallèle ou mesures d'accompagnement de saisie ou gel des avoirs propres.
958. Quant au régime de la confiscation spécifique, les dispositions pertinentes des articles 245 et 255 et 256 visant la confiscation partielle se distinguent nettement des règles prévues à l'article 43 de la même loi en ce qu'elles ont rendu obligatoire la confiscation partielle ou totale au profit de l'Etat : des fonds, des valeurs mobilières, des biens et des revenus obtenus à l'aide des crimes de détournement de deniers publics et privés (Art. 241 - 1er alinéa CP), de prise illégale d'intérêts (Art. 245 alinéa 1er et 2ème CP) ; des choses livrées ou de leurs valeurs et de tous ce qui est obtenu à l'aide des infractions prévues aux articles 241 (2ème alinéa), 242, 243, 244, 245 (3ème alinéa), 248 à 253 du Code pénal.
959. La confiscation consiste dans l'attribution à l'Etat d'une fraction des biens du condamné ou de certains de ses biens spécialement désignés. En cas de condamnation pour fait qualifié crime, le juge peut ordonner la confiscation, au profit de l'Etat, sous réserve des droits des tiers, des objets et choses qui ont servi ou devaient servir à l'infraction, ou qui en sont les produits, ainsi que des dons ou autres avantages qui ont servi ou devaient servir à récompenser l'auteur de l'infraction. En cas de condamnation pour faits qualifiés délits ou contraventions, le juge ne peut ordonner la confiscation que dans les cas prévus expressément par la loi (art.42-44 CP).

960. Il n'est jamais fait restitution au corrupteur des choses qu'il a livrées ou de leur valeur ; elles doivent être confisquées et déclarées acquises au Trésor par le jugement, à l'exception du cas prévu à l'article 256 – 1, soit le corrupteur qui bénéficie d'une excuse absolutoire (art.255 CP).
961. La mesure de sûreté en matière de confiscation ne concerne pas l'infraction de corruption (drogues, armes, ...). Est ordonnée, comme mesure de sûreté, la confiscation des objets et choses dont la fabrication, l'usage, le port, la détention ou la vente constituent une infraction, même s'ils appartiennent à un tiers et même si aucune condamnation n'est prononcée (art. 89 CP).
962. La confiscation s'effectue au profit du Trésor public, sous réserve des droits des tiers.

### Tierce parties

963. Sauf exceptions, la confiscation ne porte que sur les biens appartenant à la personne condamnée. Mais pour les infractions de corruption et connexes, la confiscation s'étend à tout ce qui est obtenu à l'aide des infractions prévues aux articles 248, 249 et 250 quelle que soit la personne qui le détient ou qui en a profité (art.255 CP).
964. La confiscation peut s'effectuer dans les banques. Au Maroc, il n'y a pas de secret bancaire opposable aux autorités judiciaires, ni même à la Banque du Maroc, en tant qu'autorité de contrôle<sup>92</sup>.

### Blanchiment d'argent

965. Par Dahir n°1-07-79 du 17 avril 2007 portant promulgation de la loi n°43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, publiée dans le Bulletin Officiel n°5522 du 3 mai 2007, l'Etat marocain s'est conformé en principe aux exigences internationales concernant la lutte contre ce phénomène<sup>93</sup>. Cette loi a complété le Code pénal par les incriminations sur le blanchiment d'argent (les articles 574-1 à 574-7).
966. Le législateur a incriminé le fait d'acquérir, de détenir, d'utiliser, de convertir de transférer ou de transporter des biens ou leurs produits dans le but de dissimuler ou de déguiser la nature véritable ou l'origine de ces biens, dans l'intérêt de l'auteur ou d'autrui, lorsqu'ils sont le produit des infractions prévues à l'article 574-2 CP, parmi lesquelles celles de corruption, la concussion, le trafic d'influence et le détournement de biens publics et privés. Le chapitre II de la Loi précitée donne dans l'article 1 les définitions des mots « produits » - tous biens provenant, directement ou indirectement, de l'une des infractions prévues à l'article 574-2 du Code pénal – et « biens » - tous types de fonds ou d'avoirs corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, divis ou indivis, ainsi que les actes ou documents juridiques, quel que soit leurs support, y compris sous forme électronique ou numérique, attestant la propriété de ces biens ou des droits qui s'y rattachent. Ainsi, à l'avis de l'équipe d'évaluation, le législateur marocain a aligné en principe la législation nationale aux exigences internationales sur le blanchiment d'argent.

---

<sup>92</sup> Cf. l'article 80 de la loi n°34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés promulguée par le Dahir n°1-05-178 du 14 février 2006. Voir également l'article 13 de la loi n°43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, amendée et modifiée contenant notamment l'inopposabilité du secret professionnel à l'égard de l'UTRF et aux autorités de supervision

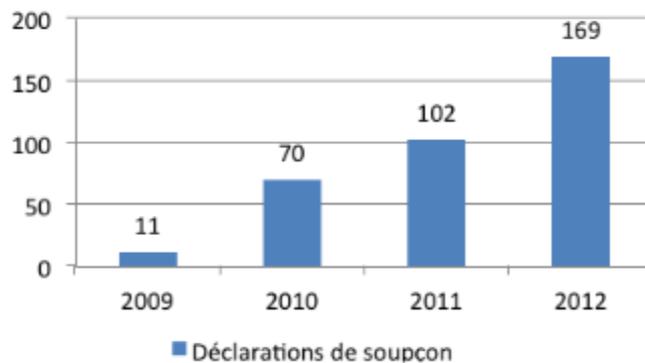
<sup>93</sup> La loi n°43-05 a été amendée par les lois n°13-10 et n°145-12 concernant notamment des clarifications dans l'art. 574-1 CP, l'art. 218-4 CP (incrimination du financement du terrorisme) ainsi que l'inclusion de « fonds » dans la définition des biens dans l'art. 218-4-2 CP (voir aussi le paragraphe 985 plus bas).

967. Les sanctions encourues par les personnes physiques vont jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et une amende de 20.000 à 100.000 DH et de 500.000 à trois millions DH pour les personnes morales sans préjudice des peines qui pourraient être prononcées à l'encontre de leurs dirigeants et agents impliqués dans les infractions. En cas des circonstances aggravantes énumérées à l'article 574-4 CP, les peines sont portées au double.
968. Le législateur a aussi prévu comme peines complémentaires la confiscation des biens issus de l'infraction, l'interdiction temporaire ou définitive pour l'auteur de l'infraction d'exercer, directement ou indirectement, une ou plusieurs professions, activités ou arts à l'occasion de l'exercice desquels l'infraction a été commise, la dissolution de la personne morale ainsi que la publication de la décision judiciaire définitive.
969. En cas de condamnation pour une infraction de blanchiment de capitaux, la confiscation totale des choses, objets et biens qui ont servi ou devaient servir à l'infraction ou qui en sont le produit ou de la valeur équivalente desdits choses, objets, biens ou produit doit toujours être prononcée, sous réserve des droits des tiers de bonne foi (Article 574-5 CP).
970. La coopération internationale en matière de confiscation est assurée sur la base de conventions internationales réciproques.
971. En matière de blanchiment, le procureur du Roi ou le juge d'instruction peuvent ordonner une saisie des biens appartenant à des personnes physiques ou morales, même si les faits de blanchiment ne sont pas commis au Maroc.
972. Faute de données statistiques et décisions judiciaires, il n'est pas possible de se prononcer sur le niveau de mise en application du dispositif anti-blanchiment.
973. Par les dispositions du Chapitre II de la Loi relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux précitée, le Royaume a mis en application des mécanismes sur la prévention des actes de blanchiment des capitaux. Le législateur a dressé la liste de personnes physiques et morales de droit public ou de droit privé assujetties aux dispositions de la loi, leurs obligations de vigilance et de déclaration de soupçons. Les personnes assujetties sont tenues de faire une déclaration de soupçon à l'Unité concernant : 1) toutes sommes, opérations ou tentatives de réalisation d'opérations soupçonnées d'être liées à une ou plusieurs des infractions prévues aux articles 574-1 et 574-2 CP; 2) toute opération dont l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire est douteuse.
974. La Loi précitée a créé l'unité spécialisée - Unité de traitement du renseignement financier (UTRF) - ayant la tâche principale de recueillir, de traiter et de demander les renseignements liés au blanchiment de capitaux et de décider de la suite à réserver aux affaires dont elle est saisie. Elle collabore avec les services et autres organismes concernés et veille au respect, par les personnes assujetties, des dispositions légales. Dès que les renseignements recueillis par l'Unité mettent en évidence des faits susceptibles de constituer une infraction de blanchiment de capitaux, celle-ci en réfère au procureur du Roi près le tribunal de première instance de Rabat, en lui précisant, le cas échéant, les administrations, les établissements publics et les autres personnes morales de droit public ou de droit privé qui ont communiqué à l'Unité des renseignements ou documents en la matière. Les administrations, les établissements publics et les autres personnes morales de droit public ou de droit privé sont tenus: - de communiquer à l'Unité, à sa demande, tous documents ou renseignements de nature à faciliter

l'accomplissement de ses missions; et - d'informer l'Unité des infractions aux dispositions de la présente loi, qu'ils ont relevées à l'occasion de l'exercice de leurs missions.

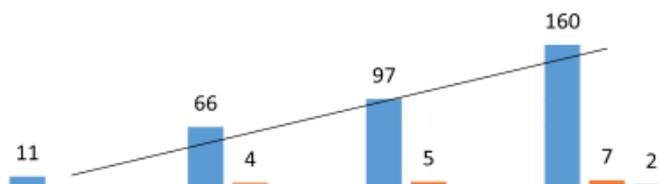
975. C'est à l'UTFR qu'incombe d'établir les indications à porter sur la déclaration de soupçon.

976. Le tableau qui suit démontre que l'unité spécialisée de la prévention et de la lutte contre le blanchiment d'argent reçoit de plus en plus des déclarations de soupçon qu'elle doit examiner et sur quoi elle doit prendre une décision.



Graphique n° 1: Evolution du nombre des DS reçues par l'Unité entre 2009 et 2012

977. Il est à noter la croissance des déclarations de soupçon faites par le système bancaire ainsi que par des représentants d'autres entités assujetties. L'équipe d'évaluation remarque quand même qu'il y a encore beaucoup de personnes morales du droit privé qui, malgré l'obligation imposée par la Loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, n'ont dénoncé aucun fait de transaction suspecte ou plafonnée.



Répartition des DS par catégorie de personnes assujetties	2009 (3mois)		2010		2011		2012	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Banques	11	100	66	94,3	97	95,1	160	94,6
Sociétés de transfert			4	5,7	5	4,9	7	4,1
Notaires							2	1,2
Total	11	100	70	100	102	100	169	100

Graphique n°2: Répartition des DS reçues par catégorie de personnes assujetties entre 2009 et 2012

978. Le sens de toute l'activité et le but de ces actions de prévention menées par UTRF c'est la suite qui est réservée à ces déclarations ; les résultats de leurs examens doivent entre outre déboucher sur des transmissions effectuées par l'Unité au Procureur du Roi près le tribunal de première instance de Rabat, concernant différentes opérations soupçonnées d'être liées au

blanchiment de capitaux. Ainsi, de 2009 à 2012, l'Unité a effectué quatorze transmissions, dont cinq transmissions en 2011 et neuf transmissions en 2012.<sup>94</sup>

979. L'UTRF peut aussi former opposition à l'exécution de toute opération ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon pour une durée n'excédant pas deux jours ouvrables. En 2012, l'Unité s'est opposée à l'exécution d'une opération soupçonnée d'être liée au financement du terrorisme<sup>95</sup>.
980. Les personnes physiques et morales qui sont tenues de faire de telles déclarations doivent être formées sur l'identification et le signalement des infractions de corruption. Selon les informations du questionnaire, la banque centrale, *Bank Al-Maghrib* (Banque du Maroc), a adopté une circulaire sur le devoir de vigilance incombant aux établissements de crédit. Dans le même sens, et pour veiller à la transparence, à l'intégrité et au bon fonctionnement des marchés, le CDVM a élaboré une circulaire relative aux règles minimales d'organisation de l'activité de tenue de comptes-titres, l'obligation de mettre en place, au niveau du système d'information, des indicateurs prudentiels pouvant l'alerter en cas d'opérations douteuses.
981. Tenant compte de sa position, des compétences et expérience au niveau national et international, l'équipe d'évaluation est d'avis que c'est l'UTRF marocaine qui est tenue d'élaborer des lignes directrices, des manuels, guides destinés à aider les entités assujetties à identifier et détecter les transactions suspectes, les éléments d'éventuelles infractions de blanchiment d'argent en rapport avec d'autres crimes et délits. Selon les informations du rapport annuel l'Unité<sup>96</sup> a adopté une décision qui précise les obligations incombant aux personnes assujetties soumises à la supervision et au contrôle de l'Unité, elle a, également, contribué avec les autorités de supervision et de contrôle du secteur financier à l'élaboration du manuel commun des superviseurs. Selon les informations du rapport mentionné, l'Unité est en train d'élaborer une directive générale et des directives sectorielles, dont l'objectif principal est d'apporter des orientations et des explications pratiques, aux personnes assujetties concernées, susceptibles de faciliter la mise en œuvre de leurs obligations en matière de LBC/FT.<sup>97</sup>
982. Les normes internationales exigent aussi que des indicateurs, des typologies du blanchiment soient mises à la disposition des personnes assujetties et que ces typologies se penchent aussi sur les actes et les produits de la corruption. Le traitement des déclarations de soupçon et des demandes reçues en 2012 a permis à l'UTRF de mettre en évidence certains mécanismes et modes opératoires en matière de blanchiment de capitaux<sup>98</sup>. Dans le rapport annuel l'Unité a diffusé quelques typologies en vue d'exposer des tendances en matière de blanchiment de capitaux et elles se situent sur des faits de la typologie, des instruments utilisés, des biens et objet de la typologie. Pour le moment ces typologies ne prennent pas en compte les actes de corruption.
983. Les articles 28 et 30 de la loi n°43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux prévoient un régime de sanction prononcé à l'encontre des personnes assujetties pour manquement à leurs devoirs ou aux règles et à la déontologie professionnelle ou pour un grave

---

<sup>94</sup> Rapport annuel 2012, page 13.

<sup>95</sup> Rapport annuel 2012, page 10.

<sup>96</sup> Idem, page 24.

<sup>97</sup> Idem, page 26.

<sup>98</sup> Idem, page 14-21.

défaut de vigilance ou une carence dans le dispositif interne de contrôle. Il n'y a pas de données sur le nombre de sanctions infligées par UTRF.

984. En conséquence, la contribution du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption est en train de développement et prend de l'ampleur, même si pour l'heure les résultats sont encore modestes.
985. Suite aux commentaires ci-dessus, il est recommandé de **prendre toutes les mesures qui s'imposent pour renforcer les capacités de détection des liens entre le blanchiment et la corruption, en s'assurant que les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de blanchiment et de corruption.**

#### Mesures provisoires

986. Les mesures provisoires consistent en des saisies effectuées avec l'accord de la personne concernée en cas d'information et d'office en cas d'instruction judiciaire.
987. En outre, en matière de blanchiment, le gel des biens est possible pour une période d'un mois, renouvelable une fois.
988. L'équipe d'évaluation n'a pas pu avoir connaissance de mesures administratives propres à faciliter le gel ou la confiscation d'avoirs dans le cadre de dossiers de corruption.

#### Gestion des biens saisis ou confisqués

989. Il n'existe aucun office ou service spécialisé dans la gestion des biens saisis ou confisqués<sup>99</sup>. Ceci cause bien des difficultés matérielles aux magistrats et aux greffes. C'est pourquoi, il est recommandé **la création d'un office qui serait spécialement chargé de gérer les biens saisis et d'assurer leur garde en vue de leur mise à disposition de l'Etat après confiscation.**

#### L'enquête sur les produits

990. Apparemment, il n'existe pas d'enquête sur les produits, sauf en matière de blanchiment ou éventuellement pour satisfaire à une commission rogatoire internationale.

### **3.4. Immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions de corruption**

991. A l'exception du corps diplomatique qui jouit d'une immunité, conformément à la convention de Vienne sur les immunités diplomatique, le Code pénal marocain ne contient aucune disposition permettant d'échapper à la poursuite et à la sanction. L'article 64 de la nouvelle constitution a limité l'immunité parlementaire à l'expression d'une opinion ou à l'occasion d'un vote émis dans l'exercice de la fonction (hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'État ou la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi). Ainsi, les

---

<sup>99</sup> Même s'il ressort des dispositions de l'article 19 de la loi n°43-05 telle qu'amendée, que le Procureur du Roi ou le juge d'instruction peuvent désigner une institution ou un organisme privé aux fins d'assurer la garde ou le contrôle des biens gelés, ce mécanisme n'est que temporaire.

parlementaires peuvent être poursuivis ou jugés pour les crimes et délits de droit commun à l'instar de tous les citoyens selon les règles de la procédure pénale en vigueur.

992. Toutefois, existent des privilèges de juridiction. La loi prévoit des garanties accordées aux juges et à certains hauts cadres de l'État pour l'exercice de leur fonction dans le cadre de l'indépendance et de la neutralité, des mesures spéciales ont été édictées pour poursuivre ces catégories personnes et les protéger d'abus et de plaintes infondées.
993. En conséquence, le Code de procédure pénale prévoit des règles exceptionnelles de compétences en matière de jugement des crimes et des délits imputés à certains magistrats ou fonctionnaires, commis dans ou hors l'exercice de leurs fonctions (article 264).
994. Les personnes ou fonctions concernées par les règles de compétence exceptionnelles sont les suivantes :
- Le conseiller du Roi ;
  - Le membre du gouvernement ;
  - Le magistrat de la Cour de cassation, la Cour des comptes ;
  - Le membre de la Cour constitutionnelle ;
  - Le préfets ou gouverneur ;
  - Le premier président de la Cour d'appel et le Procureur général de cette Cour ;
  - Le magistrat dans la Cour d'appel ;
  - Le Président du tribunal de 1ère instance ou le procureur du Roi de ce tribunal ;
  - Le magistrat dans une Cour régionale des comptes ;
  - Le magistrat au tribunal de 1ère instance ;
  - Les agents d'autorités ou l'officier de la police judiciaire.
995. Les privilèges accordés aux personnes citées ci-dessus sont prévus aux articles 265 à 268 du CPP.
996. Il convient de signaler qu'ont été publiés au Bulletin officiel du 12 août 2013, les amendements de certaines dispositions du Code pénal qui viennent renforcer la responsabilité pénale des magistrats et des fonctionnaires en matière de corruption (articles 241 à 247 et notamment l'article 242 bis).
997. Le cadre juridique ne comporte pas a priori de zone d'immunités exceptionnelles.
998. Il convient de remarquer qu'antérieurement à la Constitution de 2011, des enquêtes avaient souligné la réticence montrée par les parlementaires à lever l'immunité parlementaire de leurs pairs impliqués dans des procédures judiciaires et civiles (voir notamment l'enquête publiée par l'hebdomadaire « La Vie économique » en juin 2003, qui dévoilait la compromission de plusieurs parlementaires dans différentes affaires. Le journal avait recensé qu'entre 1998 et 2002, 99 dossiers mettant en cause des parlementaires avaient fait l'objet d'enquête dont 51 avaient été déférés devant les tribunaux. Plusieurs demandes de levée de l'immunité parlementaire étaient parvenues à la Chambre sans que celle-ci décide de les transférer à la Commission de justice, de législation et des droits de l'homme, habilitée à statuer sur leur sort).
999. S'il est encore tôt pour apprécier l'impact de la nouvelle Constitution, il peut être remarqué à titre d'illustration que la chambre criminelle chargée des crimes financiers de la Cour d'appel de Marrakech a tenu le 24 octobre la première audience du procès d'un député, adjoint du maire de Marrakech. Des poursuites ont été engagées à son encontre ainsi que contre 10 autres

personnes pour corruption, trafic d'influence, dissipation de deniers publics, falsification de documents officiels. Le quotidien Al Akhbar affirme que la moitié des députés de Marrakech seraient poursuivis dans des affaires de corruption et de dissipation de deniers publics. Une de ces affaires serait en attente de jugement et d'autres seraient actuellement en cours d'examen au niveau du parquet général et du juge d'instruction.

1000. En ce qui concerne les magistrats, à titre d'exemple, le 1<sup>er</sup> septembre 2013, le Conseil supérieur de la magistrature a publié un rapport officiel et rendu public les noms de magistrats sanctionnés pour des faits de corruption (deux cas à la Cour d'appel de Rabat et de Ouarzazate), d'abus de pouvoir (un cas au tribunal de première instance de Safi), de graves atteintes à l'honneur de la profession (trois exemples à la Cour d'appel d'El Jadida et de Rabat) et d'enrichissement illicite (un cas au TPI de Taza). Toutefois, la corruption et l'enrichissement illicites ont été sanctionnés par la mise à la retraite d'office alors que l'atteinte à l'honneur de la profession a entraîné la révocation.
1001. Ces sanctions ont fait l'objet de critiques de la part de certains observateurs et du Club des magistrats marocains.
1002. Dans le domaine des immunités, la question ne paraît pas relever du cadre juridique proprement dit, mais de sa mise en œuvre. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de déterminer si la réforme de la Justice en cours répondra aux attentes.
1003. D'une manière générale, il est souvent relevé des critiques quant à une application sélective de la loi à des fins politiques.
1004. En conséquence, il est recommandé que **dans le cadre de la réforme judiciaire en cours de revoir les règles en matière de compétence exceptionnelle en tenant compte de la recommandation sur l'élargissement du champ des compétences en matière de crimes financiers des CA.**

#### **4. COOPERATION INTERNATIONALE**

1005. Le Maroc a intégré une série de mesures constitutionnelles et législatives pour s'adapter au contexte actuel des échanges, relations et coopération internationale.
1006. La Constitution de juillet 2011 annonce dans son préambule faisant, désormais, partie intégrante de son texte, qu'elle :
- réaffirme le principe immuable de renforcer et de consolider les liens de coopération avec la communauté internationale, les organisations internationales œuvrant pour la paix, le développement et la promotion des droits de l'homme, ainsi qu'avec les pays de voisinage maghrébin, euro-méditerranéen et arabo-africain (alinéa 1 à 5 du 4ème paragraphe du Préambule) ;
  - accorde aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmonise en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale et les pays (dernier alinéa du Préambule) ;
  - lorsqu'un engagement international comporte une disposition contraire à la Constitution, sa ratification ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution (Art 55 – dernier alinéa).

#### **Obligations multilatérales basées sur des traités**

1007. Le Roi signe et ratifie les traités approuvés par le Chef du Gouvernement. Toutefois, les traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'Etat ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens, ne peuvent être ratifiés qu'après avoir été préalablement approuvés par la loi. Le Roi peut soumettre au Parlement tout autre traité ou convention avant sa ratification.
1008. Le Maroc a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 9 décembre 2003 et l'a ratifiée le 9 mai 2007. Elle est entrée en vigueur le 30 novembre 2007.
1009. Le Maroc est également signataire des conventions suivantes :
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ;
  - Convention Internationale pour la répression du financement du terrorisme ;
  - Convention arabe contre la criminalité transnationale organisée ;
  - Convention arabe pour la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
  - Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme ;
  - Convention de Vienne sur les stupéfiants et les produits psychotropes ;
  - Convention de Palerme sur le crime organisé et ses trois protocoles annexes ;
  - Convention sur la lutte contre le terrorisme et son financement (OUA) ;
1010. Des traités bilatéraux dans le domaine de l'entraide judiciaire, notamment avec l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, les Pays-Bas, le Portugal et la Belgique sont aussi applicables.
1011. La Constitution de 2011 reconnaît le principe de primauté des traités internationaux sur le droit interne.

1012. Les instruments juridiques pour la mise en œuvre de ces textes sont: le Code pénal adopté en 1962 (modifié) ainsi que le Code de procédure pénale (2002) ; le Code des tribunaux financiers (2002) ; la loi n°43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (2007) ; les lois n°13-10 et n°145-12 (2011, 2013) qui ont amendé le Code pénal, le Code de procédure pénale et la loi 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux ; le Code de commerce (1996) ; la loi n°05-96 relative aux sociétés commerciales (1996).
1013. Conformément aux dispositions de l'article 713 du CPP, la primauté est accordée aux conventions ratifiées par le Maroc, en application du principe constitutionnel. Il n'y a recours à la législation marocaine, qu'en l'absence de convention internationale bilatérale ou multilatérale.

#### Entraide judiciaire

1014. Selon l'art. 713 CPP, les conventions internationales ont la priorité sur les lois nationales concernant la coopération judiciaire avec les États étrangers. Selon les autorités Marocaines, même en l'absence de conventions, le Maroc applique le principe de réciprocité.
1015. Le Livre VII (articles de 704 à 749) du Code de procédure pénale relatif à « la compétence à l'égard de certaines infractions commises hors du Royaume et des rapports avec les autorités judiciaires étrangères » encadre les dispositions relatives à l'entraide judiciaire :
- consécration de la compétence de juridiction pour connaître des crimes et délits commis par les marocains ou contre des intérêts marocains à l'étranger et établissement des conditions d'engagement des poursuites y afférents et d'appréhension des personnes, notamment l'extradition (Art. 718 à 745 CPP) et la plainte officielle (Art. 748 et 749 CPP) ;
  - reconnaissance de sentences pénales étrangères pour en tenir compte dans l'application des dispositions pertinentes liées à la récidive ;
  - exequatur des condamnations civiles prononcées par des juridictions pénales étrangères ;
  - exécution des commissions rogatoires émanant d'autorités judiciaires étrangères compétentes et adresse de telles commissions en vue de leur exécution à l'étranger.
1016. Les magistrats marocains peuvent établir des commissions rogatoires destinées à être exécutées hors du territoire du Royaume (art. 714 CPP).
1017. Les commissions rogatoires sont envoyées et reçues par le canal diplomatique via le Ministère de la justice, à moins qu'il n'en soit prévu autrement par des conventions. Une commission rogatoire peut, en cas d'urgence, être envoyée directement à l'autorité judiciaire étrangère requise, mais une copie et tous les documents annexés doit simultanément être adressée au Ministre de la justice aux fins de transmission par la voie diplomatique. Il en est de même en principe des commissions rogatoires reçues. Une procédure simplifiée conventionnelle existe avec plusieurs pays.
1018. Les commissions rogatoires internationales provenant de l'étranger sont exécutées, sauf exception (absence de compétence des autorités judiciaires marocaines ou atteinte à la souveraineté), comme celles délivrées sur le territoire du Royaume et conformément à la législation marocaine.

## Statistiques

<b>COMMISSIONS ROGATOIRES RECUES ET RELATIVES AUX CRIMES FINANCIERS DURANT LES CINQ DERNIERES ANNEES</b>					
<b>TYPES D'AFFAIRES</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Escroquerie	16	9	19	0	11
Blanchiment d'argent	7	9	4	14	10
Drogue + Blanchiment d'argent	0	0	0	13	11
Corruption	2	2	0	3	2
Abus de confiance	8	2	0	3	3
Déclaration frauduleuse de faillite	1	0	0	0	0
Détournement et Escroquerie	0	6	2	0	1
Trafic d'argent	0	0	1	0	0
Fraude fiscale + Blanchiment d'argent	0	0	0	1	0
Contrefaçon	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>39</b>
<b>DE</b>	<b>242</b>	<b>224</b>	<b>241</b>	<b>237</b>	<b>233</b>

Source: Ministère de la justice

### Extradition

1019. Toutefois, conformément à la législation marocaine et aux conventions bilatérales signées et ratifiées, le Maroc n'extrade pas ses nationaux.

1020. Un ressortissant marocain peut toutefois être poursuivi pour un crime commis en dehors du territoire marocain, sur la base d'une plainte officielle d'un pays étranger dans les conditions de la double incrimination (art. 719 CPP). En aucun cas, l'extradition n'est accordée si le fait n'est pas puni par la loi marocaine d'une peine criminelle ou délictuelle.

### Coopération et assistance technique

1021. Les différents interlocuteurs ont régulièrement exprimé des besoins d'assistance technique, notamment en termes de formation des cadres intervenants dans le domaine de la lutte contre la corruption.

1022. Le cadre juridique actuel paraît bénéficier d'une assez grande cohérence, toutefois il serait utile de développer les indicateurs statistiques et qualitatifs permettant d'en apprécier l'efficacité et la portée réelle.
1023. En ce qui concerne le développement de la coopération internationale, que ce soit au niveau des instances nationales, des partenaires régionaux, européens ou mondiaux, des acteurs internationaux institutionnels ou non gouvernementaux, il convient de souligner la multiplicité des projets et des acteurs.
1024. Force est de constater la difficulté d'obtenir une vue d'ensemble et un chiffrage global de l'ensemble des projets, passés, en cours ou envisagés dans le domaine de la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption. Or, il serait préjudiciable que des financements accordés pour développer des projets de lutte contre la corruption prêtent eux-mêmes à discussion quant à leur emploi réel par manque de transparence ou défaut de communication.
1025. Il apparaîtrait donc opportun, dans le cadre de l'objectif revendiqué de bonne gouvernance, de systématiser un suivi et une évaluation par projet intégrant la dimension financière et notamment l'utilisation des ressources affectées. Au-delà de cette responsabilisation des acteurs il est important d'inscrire ces projets dans une stratégie globale et de mener une évaluation de l'efficacité de l'ensemble des projets au regard de cette stratégie.

## **5. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

1026. Au vu des constats du Diagnostic du cadre anti-corruption, les recommandations suivantes sont adressées au Maroc par l'équipe d'évaluation du Conseil de l'Europe, il convient :

Vue d'ensemble de la situation actuelle de la corruption

1. **(i) d'entreprendre une évaluation périodique des risques de corruption, au moins avant toute adoption ou révision des documents stratégiques (stratégie de lutte contre la corruption et le Plan d'action), (ii) d'adopter une approche plus intégrée de lutte contre la corruption en vue de l'appliquer à l'ensemble du secteur public, y compris les collectivités locales et les établissements publics ;**
2. **de veiller à l'adoption dans les meilleurs délais, la mise en œuvre et au suivi adéquat et efficace du cadre stratégique de lutte contre la corruption au Maroc ;**
3. **de mettre en œuvre la disposition de l'article 36 de la Constitution en adoptant la loi organisant l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption ;**

Garanties fondamentales et prévention de la corruption

Prévention de la corruption des juges

4. **de mettre en œuvre les actions nécessaires à la réalisation des six objectifs de la Charte de la Réforme du Système Judiciaire afin de consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et des magistrats en particulier, d'accroître l'efficacité et l'efficience de la Justice et de développer les capacités institutionnelles du système judiciaire ;**
5. **i) de poursuivre la création près des Cours d'appel des chambres spécialisées dans la lutte contre les infractions de corruption et celles connexes, ii) de revoir et de préciser leurs compétences afin de poursuivre toutes les infractions de corruption et celles connexes commises par les parlementaires, les magistrats et les hauts fonctionnaires, iii) de continuer la formation spécialisée des magistrats affectés à ces sections ;**
6. **i) de suivre et de mettre en place le plus vite possible les objectifs de la Charte concernant l'indépendance du CSPJ ; ii) de prévoir dans la future législation des compétences étendues du CSPJ en matière de recrutement, de nomination, de promotion, d'affectation, de mutation et de discipline des magistrats en dehors de toute interférence du pouvoir exécutif ou législatif ;**
7. **que le CSPJ publie les comptes rendus de ses réunions ainsi que toutes ses décisions ;**
8. **que le CSPJ contribue au recrutement par concours des attachés de justice ainsi que pour toute autre vacance de magistrat selon des critères préétablis, incluant, le cas échéant, une vérification plus détaillée du candidat et se fondant sur ses qualifications ;**
9. **de conférer au CSPJ de nouvelles compétences en matière d'établissement de normes de déontologie pour les magistrats, en particulier à travers l'adoption d'un code**

d'éthique et de bonne conduite (dans l'exercice des fonctions ainsi qu'en dehors de celles-ci) en conformité avec les normes et les pratiques internationales ;

10. 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 ;
11. d'interdire les 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 ;
12. que des règles claires soient introduites afin de prévenir des conflits d'intérêts pour les situations dans lesquelles des magistrats rejoignent le secteur privé (pantouflage) ;
13. en suivant les dispositions de la Constitution, de revoir et préciser les dispositions légales sur la déclaration de patrimoine des magistrats et de clairement définir l'autorité responsable du suivi ;
14. de mettre en œuvre le plus vite possible les mesures prévues dans la Charte : (i) de consolider l'autorité du CSPJ dans les procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats en rattachant l'inspection générale des services judiciaires au CSPJ et s'assurant que l'inspecteur général et les autres inspecteurs soient nommés par le CSPJ ; (ii) de définir ce qui constitue une faute disciplinaire ; (iii) de mettre en place des garanties supplémentaires aux étapes de la procédure disciplinaire ; (iv) de veiller à ce que le CSJP soit le seul organe responsable de statuer et prendre des décisions en matière de discipline, suspension et révocation en conformité avec les normes établies de conduite ;
15. que tous les magistrats bénéficient de mesures de formation et de conseils pertinents sur l'éthique et l'intégrité, notamment en faisant jouer un rôle actif au CSPJ ;

#### Prévention de la corruption des procureurs

16. de prendre toutes les mesures nécessaires afin de consolider l'indépendance du ministère public en veillant à mettre un terme à l'autorité du Ministre de la justice sur les magistrats du parquet tant sur leur carrière (leur sélection, leur nomination, leur promotion, les changements d'affectation et les procédures disciplinaires à leur encontre), que pour la compétence d'intervenir au cours des procédures judiciaires comme dans les décisions d'engager/classer des poursuites du procureur ;
17. de demander aux Procureurs généraux du Roi de rendre compte au moins annuellement de l'activité de leur cour au CSPJ et que ces rapports soient rendus accessibles ;
18. de prendre des mesures en vue de régler les éventuels conflits d'intérêt spécifiques aux procureurs ;

#### Prévention de la corruption des forces de l'ordre

19. **de formaliser, d'adopter et de diffuser un code d'éthique à l'ensemble des forces de l'ordre avec une pédagogie appropriée ;**
20. **de compléter le statut de la fonction de police par des normes déontologiques selon les standards internationaux en la matière ;**
21. **comme pour les magistrats, d'interdire les cadeaux (autres que protocolaires) ou tout autre avantage indu, et de formuler des règles claires concernant cette interdiction lorsqu'ils sont proposés ;**
22. **de rappeler à toutes les autorités concernées l'existence de l'article 42 CPP et son application à tout fonctionnaire, sans qu'il ait l'obligation de passer par la voie hiérarchique pour avertir le Procureur du Roi ou le Procureur général du Roi ;**

#### Administration Publique et corruption

23. **de poursuivre ce chantier de la simplification et de la clarification des procédures, en mettant l'accent sur celles qui sont directement accessibles au grand public et en leur donnant la publicité nécessaire ;**
24. **d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre en matière de prévention de la corruption dans la fonction publique. Cette évaluation devrait permettre de mieux cibler les mesures pertinentes à prendre ;**
25. **de revoir les 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 ;**
26. **d'adopter, dès que possible, la loi relative au droit d'accès à l'information ;**
27. **d'accorder une publicité suffisante aux consultations publiques, d'en afficher les résultats et de justifier les décisions qui seraient contradictoires à l'avis général exprimé ;**
28. **de renforcer les pouvoirs et les moyens d'investigation de l'Inspection Générale des Finances et d'affecter un plus grand nombre d'inspecteurs aux contrôles sur place ;**
29. **que tant la Cour des comptes que les diverses Inspections générales aient la prérogative de dénoncer directement au parquet compétent les faits susceptibles de corruption ;**
30. **d'améliorer notablement les procédures d'exécution des jugements prononcés à l'encontre des administrations ;**
31. **d'inclure dans les statuts des références explicites à la prévention de la corruption ;**
32. **(i) d'élaborer un code d'éthique général pour les agents publics auquel pourront faire référence des codes spécifiques ; (ii) d'assurer un suivi sectoriel et centralisé des violations et éventuelles sanctions ;**

33. **de mettre en place une formation initiale en matière notamment d'intégrité, éthique et prévention de la corruption à l'occasion de l'entrée en fonction des nouvelles recrues ;**
34. **de modifier le statut général de la fonction publique et les différents statuts particuliers afin de mettre en œuvre ce code d'éthique, définir dans des textes spécifiques, lorsqu'il y a lieu, la portée du secret professionnel et ses conditions d'exercice ;**
35. **comme pour les magistrats et les forces de l'ordre, d'interdire les cadeaux (autres que protocolaires) et de formuler des règles claires concernant cette interdiction lorsqu'ils sont proposés ;**
36. **i) de réglementer de façon claire les conflits d'intérêt et de diffuser des bonnes pratiques à ce sujet ; ii) de définir des règles en vue d'interdire le « pantouflage » (passage abusif d'un agent public vers le secteur privé) ;**
37. **de demander aux administrations et entités concernées d'établir les listes de personnes assujetties à une déclaration de patrimoine de manière précise, de les tenir à jour et d'informer en temps utile les juridictions financières ;**
38. **d'évaluer l'efficacité du système actuel de déclaration de patrimoine, étudier l'intérêt d'une diminution du nombre de personnes assujetties et d'une augmentation des contrôles par échange d'information avec d'autres administrations ;**
39. **i) lors des formations continues rappeler aux agents publics l'existence de cette obligation de dénonciation de l'article 42 du CPP ; ii) établir des règles claires pour que l'obligation de signalement de soupçons en toute bonne foi ne soit pas passible de sanctions pour diffamation, tout en respectant le principe de la hiérarchie, ainsi que l'obligation de discrétion des fonctionnaires en vertu de leur statut respectif ;**
40. **de mettre en place des mécanismes de protection d'ordre administratif pour les dénonciateurs de bonne foi (lanceurs d'alerte) ;**

#### Financement des partis politiques et des campagnes électorales

41. **de se doter d'un système centralisé d'enregistrement et de suivi des infractions en matière de financement de la vie politique (financement des partis et des élections) ;**
42. **d'élaborer les textes et mesures d'accompagnement prévus et nécessaires à la mise en œuvre d'un contrôle interne par les partis politiques (logiciel comptable, programmes de formations, etc.) ;**
43. **de préciser le rôle de l'expert-comptable qui certifie les comptes ;**
44. **de prévoir la publication des comptes des partis et des rapports détaillés de la Cour des comptes (actuellement, seule une synthèse est publiée) et inciter les partis politiques, dès lors qu'ils doivent disposer, de par la loi, d'une commission chargée du contrôle des finances du parti à communiquer eux-mêmes sur ces questions ;**
45. **de prendre des mesures adéquates afin d'assurer un suivi effectif des sources de financement non public ;**

46. de mettre en œuvre les opérations de transfert prévues à l'article 31 de la loi sur les partis politiques dans les délais impartis et en publier un bilan ;

#### Prévention de la corruption dans les marchés publics

47. de veiller à limiter au maximum les exceptions à l'application intégrale du décret sur les marchés publics, en justifiant celles-ci, de manière objective, pour les établissements publics concernés ;
48. d'entreprendre des mesures visant à i) assurer l'accès à l'information, y compris pour le grand public, et un degré de transparence adéquat à toutes les étapes du cycle des marchés publics (notamment la publication à l'avance des conditions et des critères pour la participation effective, les informations requises et pertinentes sur les procédures de passation, les appels d'offres, l'attribution des contrats et leur mise en œuvre) ; et ii) minimiser les risques de corruption dans les marchés publics ;
49. de s'assurer que les nouvelles dispositions légales et réglementaires en matière de marchés publics vont bien être diffusées parmi les fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre ;

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

#### Incriminations et sanctions

50. de clarifier le concept, la portée de la notion de « fonctionnaire public » contenue à l'article 224 CP, en l'alignant, si nécessaire, sur les standards internationaux et en amendant, en conséquence les articles incriminant les actes de corruption et connexes ;
51. (i) de lever toute incertitude en précisant par la voie appropriée que les actes de corruption constituent des infractions quelle que soit la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage, que tout avantage des actes de corruption est indu et (ii) de s'assurer, comme cela est prévu, que les diverses infractions de corruption dans le secteur public sont définies de manière à inclure la complicité d'intermédiaires ainsi que celle de tiers bénéficiaires ;
52. i) de mettre en place un mécanisme bien défini qui permet, lors des enquêtes de corruption et de trafic d'influence, de mener des enquêtes patrimoniales approfondies afin de détecter les avoirs qui en sont issus et pouvoir les confisquer ; ii) de prévoir une formation adéquate dans ce domaine pour les magistrats et autres représentants des organes répressifs et d'investigation ;
53. de mettre en place un système d'information permettant la production et l'échange de statistiques fiables et pertinentes de la lutte contre la corruption, en matière préventive et répressive ;
54. d'étendre le champ d'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 ;

55. **d'incriminer la corruption active et passive dans le secteur privé en accord avec les normes internationales et notamment d'incriminer les tiers bénéficiaires, ainsi que les dirigeants des entités privées, et que l'infraction ainsi établie ne permette pas les exonérations abusives de responsabilité de l'agent privé par son employeur ;**
56. **(i) de rendre les dispositions sur le trafic d'influence plus claires et cohérentes, en délimitant les deux volets - actif et passif - et incluant les éléments constitutifs propres à cette infraction (conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption), ii) d'incriminer le trafic d'influence des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, agents publics internationaux, membres d'assemblées publiques internationales, juges et agents de cours internationales, iii) de lever toute incertitude en précisant par la voie appropriée que les actes de trafic d'influence constituent des infractions quelle que soit la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage indu quelle que soit la nature de la décision et du résultat du trafic d'influence ;**
57. **(i) d'incriminer la corruption active et passive d'arbitres et de jurés nationaux ou étrangers, en s'assurant et en précisant par la voie appropriée que le libellé des dispositions du Code pénal reflète les divers éléments posés aux articles 2 à 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption ; (ii) de clarifier d'une manière appropriée la portée de la notion « d'arbitre » qui devrait englober les arbitres étrangers.;**
58. **de lever tout doute quant à la possibilité de poursuivre les infractions de corruption, de trafic d'influence et celles connexes commises à l'étranger par des non-ressortissants, mais dans lesquels sont impliqués des agents publics marocains, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales ;**
59. **d'ériger en infraction les violations des règles comptables liées à des faits de corruption conformément à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption en prévoyant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ;**

#### Responsabilité des personnes morales

60. **d'introduire des dispositions spécifiques concernant la responsabilité des personnes morales pour des faits de corruption et de trafic d'influence, et ce indépendamment de la responsabilité des personnes physiques ;**

#### Enquête et procédure pénale

61. **de veiller à ce qu'il existe un corps suffisant de policiers et gendarmes qui se consacrent exclusivement aux enquêtes de corruption et aux infractions qui y sont liées et y accorder les ressources nécessaires ;**
62. **que les autorités examinent et précisent le champ d'application du secret professionnel tant dans le cadre de la fonction publique que pour les professions libérales, en le délimitant, par exemple, plus explicitement selon les spécificités de chaque profession ;**

- 63. d'attirer l'attention des magistrats concernés sur l'opportunité de prescrire des écoutes téléphoniques dans les enquêtes pour crimes de corruption ;**

Confiscation et autres privations des instrumentalités et des produits du crime

- 64. prendre toutes les mesures qui s'imposent pour renforcer les capacités de détection des liens entre le blanchiment et la corruption, en s'assurant que les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de blanchiment et de corruption ;**

- 65. la création d'un office qui serait spécialement chargé de gérer les biens saisis et d'assurer leur garde en vue de leur mise à disposition de l'Etat après confiscation ;**

Etendue et portée des immunités par rapport aux enquêtes, poursuites et jugements des infractions de corruption

- 66. dans le cadre de la réforme judiciaire en cours de revoir les règles en matière de compétence exceptionnelle en tenant compte de la recommandation sur l'élargissement du champ des compétences en matière de crimes financiers des CA.**

#### Suivi

1027. Les mesures de mise en œuvre des recommandations mentionnées ci-dessus par les autorités du Maroc pourraient faire l'objet d'un suivi sur la base du rapport de situation à fournir par les autorités et par le biais de la procédure de conformité spécifique du GRECO en fonction des arrangements réciproques éventuels.

1028. Le présent rapport est rendu public suite à l'autorisation accordée par M. Abouddrar, Président de l'ICPC, au cours de sa prise de parole publique à l'ouverture de la Session plénière des bénéficiaires de l'activité, le 18 février 2014. Le rapport est traduit en arabe dans le cadre du Programme Sud-Composante 2 financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.