



STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT
DU CLIMAT DES AFFAIRES

MAROC

Dimension: **Anti-corruption**



**PROGRAMME
MENA-OCDE POUR
L'INVESTISSEMENT**



AVANT-PROPOS

La **Stratégie de développement du climat des affaires** (SDCA) du Maroc vise à soutenir le gouvernement du Royaume du Maroc dans le processus d'élaboration et d'exécution des réformes prioritaires visant à améliorer l'environnement des affaires dans le pays. C'est un outil développé par le Programme MENA-OCDE pour l'investissement sur la base d'instruments de l'OCDE.

La SDCA traite de **12 dimensions** qui ont un impact sur le climat des affaires :

- la politique et la promotion de l'investissement,
- la politique de privatisation et les partenariats public-privé,
- la politique et l'administration fiscales,
- la politique commerciale et la facilitation des échanges commerciaux,
- les politiques pour de meilleures réglementations et procédures pour les entreprises,
- la politique et la promotion des petites et moyennes entreprises,
- la lutte contre la corruption,
- la gouvernance d'entreprise,
- le droit des affaires et la résolution des litiges commerciaux,
- l'infrastructure,
- le capital humain, et
- l'accès au financement.

Ce document présente les résultats de la **dimension sur l'anti-corruption**. L'ensemble des dimensions sont disponibles sur le site Internet : www.oecd.org/mena/investment. La synthèse de l'ensemble de ces dimensions, les conclusions horizontales de l'analyse, ainsi que le cadre macroéconomique du Maroc et les réformes entreprises lors de la dernière décennie, sont présentés dans une publication de l'OCDE intitulée : Maroc - Stratégie de développement du climat des affaires.

La SDCA s'appuie sur une **méthodologie** d'évaluation basée sur des indicateurs et un système de notation dont les critères sont l'adéquation avec les bonnes pratiques internationales. Le travail d'analyse et d'évaluation est le résultat d'efforts collectifs. Il s'appuie sur des informations et une auto-évaluation fournies par le gouvernement du Maroc, des rapports de consultants marocains indépendants, et des entretiens avec les représentants du secteur privé et d'organisations non gouvernementales marocaines et internationales. La phase de recherche et de collecte d'information a eu lieu entre avril et novembre 2009. Le Secrétariat de l'OCDE a parallèlement mené ses propres recherches, puis compilé les résultats. Il a ensuite validé les conclusions et recommandations avec les partenaires marocains, et amélioré le contenu de l'analyse des différentes dimensions, au cours de deux séries de séminaires thématiques tenus en novembre 2009 et juin 2010.

La coordination de ce travail par la contrepartie marocaine a été menée sous l'égide du ministère des Affaires économiques et générales. Enfin, il est à noter que le projet de la SDCA pour le Maroc a été financé conjointement par le gouvernement marocain et le Programme MENA-OCDE pour l'investissement. Ce document est publié sous l'autorité du Comité de pilotage de l'Initiative MENA-OCDE.

Le projet de la SDCA pour le Maroc a été géré et coordonné par l'équipe du Programme MENA-OCDE pour l'investissement, et en particulier Nicola Ehlermann-Cache et Marie-Estelle Rey, sous la direction d'Anthony O'Sullivan. La dimension sur la lutte contre la corruption a été rédigée par Nicola Ehlermann-Cache et Sophie Wernert et commenté par divers interlocuteurs marocains de la fonction publique et du secteur privé.

Photo: © Wikipedia.com/Fabos

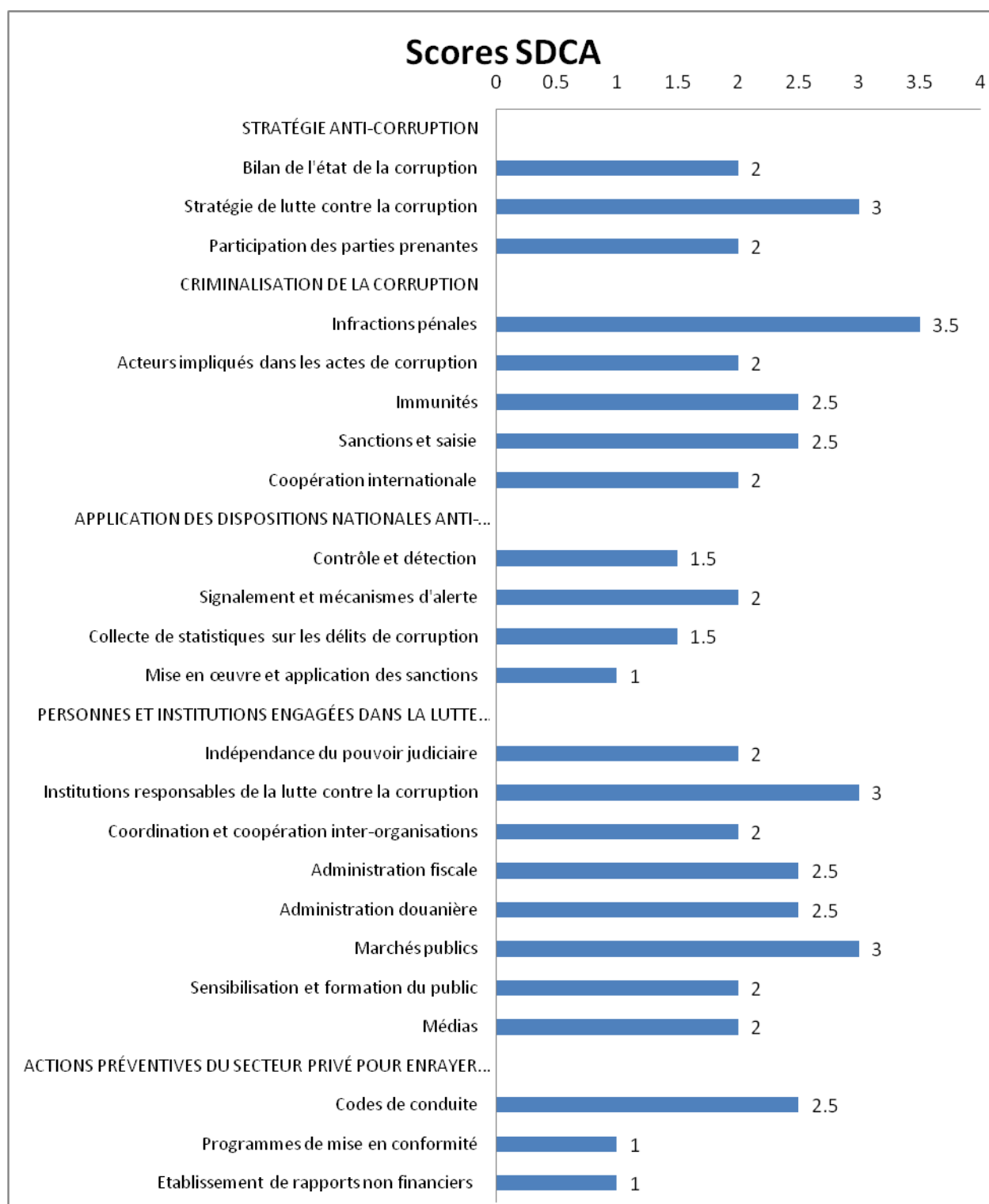
TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| LISTE DES SIGLES | 3 |
| SCORES | 4 |
| RÉSUMÉ | 5 |
| 1. INTRODUCTION | 8 |
| 2. CADRE D'ÉVALUATION | 9 |
| 3. ANALYSE | 11 |
| 3.1 Stratégie anti-corruption | 11 |
| 3.1.1 Bilan de la situation de la corruption | 11 |
| 3.1.2 Stratégie de lutte contre la corruption | 13 |
| 3.1.3 Participation des parties prenantes (relations avec le public, implication de la société civile) | 16 |
| 3.2 Incrimination de la corruption | 18 |
| 3.2.1 Infractions pénales | 19 |
| 3.2.2 Acteurs impliqués dans les actes de corruption | 21 |
| 3.2.3 Immunités | 23 |
| 3.2.4 Sanctions et saisies | 23 |
| 3.2.5 Coopération internationale : Entraide judiciaire et extradition | 25 |
| 3.3 Application des dispositions nationales anti-corruption | 28 |
| 3.3.1 Contrôle et détection | 28 |
| 3.3.2 Signalements et mécanismes d'alerte | 29 |
| 3.3.3 Collecte de statistiques sur les délits de corruption | 30 |
| 3.3.4 Mise en œuvre et application des sanctions | 31 |
| 3.4 Personnes et institutions publiques engagées dans la lutte contre la corruption | 33 |
| 3.4.1 Pouvoir judiciaire indépendant et responsable | 33 |
| 3.4.2 Institutions responsables de la lutte contre la corruption | 35 |
| 3.4.3 Coordination et coopération inter-organisations | 36 |
| 3.4.4 Administration fiscale | 37 |
| 3.4.5 Administration douanière | 38 |
| 3.4.6 Passation des marchés publics | 40 |
| 3.4.7 Opération de sensibilisation et éducation du public | 44 |
| 3.4.8 Les médias : un moyen de dénoncer les méfaits | 45 |
| 3.5 Actions du secteur privé pour enrayer la corruption | 48 |
| 3.5.1 Codes de conduite comprenant des dispositions de lutte contre la corruption particulières | 48 |
| 3.5.2 Programmes de mise en conformité (qui comprennent particulièrement des dispositions anti-corruption) | 51 |
| 3.5.3 Établissement de rapports non financiers | 52 |
| 4. CONCLUSION | 523 |
| RÉFÉRENCES | 54 |
| ANNEXE 1 : CRIMINALISATION DE LA CORRUPTION : INCRIMINATION ET SANCTIONS | 57 |
| ANNEXE 2 : SCHÉMA INSTITUTIONNEL | 60 |
| ANNEXE 3 : GRILLES D'ÉVALUATION | 64 |

LISTE DES SIGLES

| | |
|--------|--|
| AMDI | Agence marocaine de développement des investissements |
| CGEM | Confédération générale des entreprises du Maroc |
| CNEA | Commission nationale de l'environnement des affaires |
| CSPA | Commission de simplification des procédures administratives. |
| CILCC | Commission interministérielle de lutte contre la corruption |
| ICPC | Instance centrale de prévention de la corruption |
| IFU | Identifiant fiscal unique |
| INPBPM | Instance nationale de protection des biens publics au Maroc |
| MAD | Dirham marocain |
| MMSP | Ministère de la Modernisation des Secteurs publics |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| SDCA | Stratégie de développement du climat des affaires |

SCORES



(Échelle : 1 = politique sous-développée ou actions inexistantes ou insuffisants ; 5=politique active dont les éléments clés sont conformes aux meilleures pratiques internationales)

RÉSUMÉ

Il est communément admis que la corruption augmente les coûts des transactions commerciales et restreint la libre concurrence. Elle peut avoir un impact majeur sur le bon fonctionnement des instances étatiques et sur la croissance. La corruption est aussi un facteur d'inégalité de revenus. Les élites peuvent en effet être tentées d'utiliser leurs prérogatives pour (faire) manipuler les décisions économiques à leur propre bénéfice. Les ressources qui passent du public au privé au travers d'actes de corruption constituent une perte de fonds publics nécessaires au développement économique (infrastructure, éducation, services publics). Notons qu'il ne s'agit souvent pas d'une simple perte équivalente au montant d'un pot-de-vin. Certains projets sont en effet seulement motivés par la corruption ; on assiste alors à la réalisation de projets sans aucune utilité pour la communauté. Parfois, le projet est tellement mal conçu en raison de la corruption qu'il met aussi en danger la vie de la communauté censée bénéficier d'un investissement.

Selon les témoignages d'organisations non gouvernementales, la corruption est répandue au Maroc et pèse sur le climat des affaires. Les enquêtes de perception indiquent que la corruption est un obstacle significatif pour les opérations commerciales et la croissance.

Réalisations

La corruption a été reconnue comme un problème par les plus hautes instances du Maroc dès la première moitié de la décennie. La lutte contre la corruption s'insère aujourd'hui dans le cadre de la réforme de la justice en cours, comme l'a rappelé le Roi à l'occasion de ses discours royaux des 20 août 2008 et 2009.

Plusieurs mesures de lutte contre la corruption ont été adoptées. Le cadre législatif des dispositions pénales contre la corruption concernant le trafic d'influence (et le transfert transitoire de la compétence aux juridictions ordinaires) a été amendé en 2004, l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) a été créée en avril 2007, la convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption est entrée en vigueur au Maroc en 2008, et une série de réformes législatives et réglementaires pour améliorer la transparence de la vie publique a été adoptée en 2007-2008 (notamment l'activation de la loi sur la déclaration de patrimoine pour certains fonctionnaires, et le renforcement de la lutte contre la corruption dans les marchés publics). On notera enfin que la Comité national de l'environnement des affaires (CNEA) prévoit, dans son projet de programme d'action 2010, l'introduction d'un mécanisme d'alerte contre les abus administratifs, ainsi que la révision du décret sur les marchés publics.

Il faut aussi souligner les efforts significatifs de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) en matière de sensibilisation des entreprises à la prévention de la corruption. Le développement et une plus grande diffusion de ces efforts à d'autres acteurs du secteur marchand sont à encourager. A ce titre, on peut supposer que l'adhésion du Maroc en novembre 2009 à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et aux Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales va accroître l'attention portée au rôle du secteur privé dans la lutte contre la corruption.

Le cadre juridique existant, les réformes engagées et l'expression d'une volonté politique sont cependant insuffisants. Les efforts doivent encore être renforcés pour rendre la lutte contre la corruption véritablement effective et efficace.

Défis

À l'époque de la rédaction de cette dimension (2009), le gouvernement n'avait pas encore adopté de véritable stratégie. En effet, une stratégie clairement définie et articulée pour enrayer le développement du phénomène de corruption faisait défaut. En l'absence d'une telle stratégie, le Maroc n'avait pas développé de plan d'action qui permettait dans un premier temps de séquencer les diverses actions et, dans un deuxième temps, de mesurer et d'analyser l'impact des différentes initiatives. En partie pour

cette raison, on déplorait l'absence d'un processus de consultation et d'échange sur les questions touchant à la lutte contre la corruption avec les différentes parties prenantes non gouvernementales, c'est-à-dire la société civile et les médias. Puis, deux séries d'échanges ont eu lieu avec les partenaires marocains sur le contenu de cette dimension et ont permis des mises à jour. Une présentation à un nombre relativement restreint d'experts des premiers résultats de cette dimension fut organisée par le MAEG fin 2009. Puis, une deuxième présentation devant un nombre plus important de représentants du secteur public et privé eut lieu en juin 2010.

Ainsi, en décembre 2009, le gouvernement a mis en place la Commission interministérielle de lutte contre la corruption (CILCC), placée sous la présidence du Premier ministre. La coordination de ses travaux est assurée par le ministre de la Modernisation des Secteurs publics. La Commission est chargée d'élaborer la stratégie de prévention et de lutte contre la corruption, mais aussi d'actualiser et de compléter le plan gouvernemental d'action de lutte contre la corruption de 2005. Ainsi, la Commission en question a préparé un nouveau plan d'action en matière de prévention et de lutte contre la corruption pour la période 2010-12 ; ce plan a été adopté par le Conseil du gouvernement le 21 octobre 2010.

À l'époque de la rédaction de cette dimension, les dispositions et modalités relatives à la collecte et la transmission des renseignements susceptibles de permettre de détecter des cas de suspicion de corruption, n'étaient pas clairement définies. Par ailleurs, les mécanismes de détection, d'investigation et de poursuites étaient limités par manque de coordination institutionnelle, en particulier au sein du pouvoir judiciaire, mais aussi à cause de la complexité des procédures administratives. À ceci s'ajoutaient les conditions matérielles souvent insuffisantes dans la fonction publique. On notait aussi que les mesures d'accompagnement des réformes, telles que la mise en place de règles éthiques et d'intégrité, et la formation des agents publics et du secteur privé, n'étaient pas systématiques. Enfin, ces observations s'accompagnaient d'allégations graves à l'encontre du pouvoir judiciaire qui, selon de nombreuses sources, était partie prenante dans certaines pratiques de corruption, ne jouant ainsi pas le rôle dissuasif nécessaire.

Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et plus précisément du programme d'action 2010-12, le ministère de la Justice prévoit de renforcer le principe de transparence. Parmi les projets envisagés, figurent l'élaboration d'un projet de loi garantissant le droit d'accès à l'information ; la préparation d'un projet de loi relatif à la protection des dénonciateurs des actes de corruption ; et la réduction de la durée des procès devant la justice.

Enfin, il faut noter l'étendue du secteur informel, qui constitue indéniablement une des sources de la corruption au Maroc. Les mesures récentes du gouvernement pour encourager les entreprises de ce secteur à rejoindre la formalité (par exemple, en bénéficiant des avantages accordés aux PME) sont à poursuivre et à encourager. La baisse de la fiscalité, tout comme un accès facilité aux prestations sociales, permettraient à un plus grand nombre d'entreprises informelles de se déclarer, et par là-même de faire apparaître des actifs sans doute importants en réduisant la part de l'illégal – dont la corruption.

Recommandations

L'analyse du cadre politique, institutionnel et juridique de la lutte contre la corruption au Maroc aboutit à la formulation d'un certain nombre de recommandations.

Il est indispensable d'avoir une véritable **stratégie**, incluant un **plan d'action** et une méthode d'**évaluation** et de suivi, et d'assurer sa mise en œuvre. L'adoption et la diffusion par la CILCC d'une stratégie et d'un plan d'action est à encourager. Dans ce cadre, il est essentiel de poursuivre l'approche participative qui réunit tous les ministères et, à travers l'Instance centrale de la prévention de la corruption, les représentants du secteur des affaires et de la société civile.

Aussi, les efforts en matière de lutte contre la corruption ne pourront être efficaces que dans une stratégie plus large de **renforcement de l'état de droit et de la réforme de la justice**. Ces mesures devront être accompagnées par une loi sur l'accès à l'information, actuellement envisagée, afin d'assurer que toutes les parties prenantes puissent échanger efficacement, voire vérifier, la mise en application des engagements pris.

Le **cadre juridique en vigueur** pourrait être renforcé par des sanctions financières dissuasives pour les actes de grande corruption, l'introduction d'une infraction explicite de corruption des agents publics étrangers, l'extension du champ d'application de la loi pénale à des tiers, la mise en place de sanctions pénales spécifiques pour les personnes morales, et le vote du projet de loi sur la protection juridique des auteurs de signalement.

La **coopération internationale** permettant de recourir à l'entraide judiciaire est encore insuffisante ; son institutionnalisation devrait être développée, notamment par l'extension des accords bilatéraux existants aux actes de corruption, ainsi que par la signature de nouveaux accords bilatéraux ou internationaux prévoyant l'incrimination de tels actes.

Pour assurer une véritable lutte contre la corruption, les **moyens budgétaires et humains** devraient être accrus. Les rôles et fonctions institutionnels devraient être clarifiés avant de renforcer les capacités de la fonction publique. L'accès à l'information devrait être facilité et un soutien politique devrait être accordé aux parties prenantes non gouvernementales afin d'assurer un dialogue et une concertation efficace. Enfin, le gouvernement marocain devrait veiller à ce que les réformes mises en place fassent l'objet d'un **suivi constant** afin de s'assurer de leur efficacité et de leurs résultats sur le long terme. La CILCC, officiellement désignée pour le suivi de la mise en œuvre des réformes à travers l'élaboration de rapports annuels d'évaluation, devra faire preuve d'une grande vigilance pour accomplir sa mission au côté de l'ICPC.

Enfin, des **efforts de transparence et d'encouragement des mesures d'intégrité** pour les marchés publics, les douanes et l'administration fiscale sont à réaliser. Certains efforts ont déjà été accomplis au travers de révisions des dispositions sur les marchés publics, ainsi que des projets spécifiques dans les douanes. Ces efforts sont à encourager davantage. L'application de telles mesures par l'administration fiscale devrait être renforcée. De son côté, le secteur privé devrait être encouragé à mettre en place des dispositifs d'intégrité et des **codes de conduite au niveau des entreprises**.

1. INTRODUCTION

La mise en place d'un environnement propice aux affaires afin d'améliorer les possibilités de croissance économique, d'investissement et de création d'emplois reste un défi pour les États. Bien que les gouvernements aient commencé à améliorer le climat des affaires à l'aide de réformes économiques et réglementaires, beaucoup plus pourrait et devrait être fait.

La lutte contre la corruption et la valorisation de l'intégrité du commerce ont été identifiées comme étant capitales pour le développement d'un pays et ses performances en matière d'investissement et d'accueil des investisseurs. La théorie économique, étayée par des preuves empiriques, atteste que la corruption représente un élément majeur de dissuasion à l'investissement. En effet, ces méfaits impliquent des coûts imprévisibles pour la pratique du commerce et les entreprises ne peuvent pas fonctionner dans des conditions de concurrence égales. Si l'environnement réglementaire n'est pas clair, y compris lorsqu'il est sur ou sous-réglémenté, les agents publics pourraient abuser de leurs pouvoirs discrétionnaires et chercher à s'enrichir par la corruption. Ceci a des conséquences néfastes importantes, en augmentant le coût de la pratique du commerce, en altérant l'allocation de ressources et en affaiblissant la croissance.

Des risques de corruption réels ou supposés accentuent les préoccupations des entreprises concernant leur décision d'entamer des relations commerciales. En dehors du coût économique direct que représente la corruption pour une entreprise, elle comporte également des risques croissants au niveau juridique et en matière de réputation. Les entreprises sont aujourd'hui tenues par des concepts et principes internationaux d'intégrité dans le cadre de leurs opérations mondiales. Ces dispositions internationales sur l'intégrité influent sur les opérations commerciales au-delà des frontières, et les entreprises opérant à l'étranger ne souhaitent pas être tenues pour responsables des comportements corruptifs de leurs employés, agents ou sous-traitants. De récents scandales fortement médiatisés illustrent comment une conduite contraire à l'éthique peut avoir des conséquences importantes sur la situation financière d'une entreprise, aussi bien en termes de réputation que de politique gouvernementale. Des sanctions récentes pour violation des règles de corruption étrangère témoignent que des entreprises, y compris des entreprises multinationales opérant dans le monde entier, peuvent être soumises à des amendes de plusieurs millions de dollars. De nos jours, les risques de corruption sont une réalité inéluctable dans l'esprit des cadres, de plus en plus concernés par l'intégrité commerciale de leurs opérations et par celle des marchés dans lesquels ils opèrent.

La présente évaluation des politiques et pratiques anti-corruption s'appuie sur un ensemble d'indicateurs servant de base pour la Stratégie de développement du climat des affaires (SDCA). L'objectif de cette dimension est de doter les gouvernements d'un cadre pour l'évaluation de leurs politiques et pratiques pour lutter contre la corruption. L'attention se porte essentiellement sur les éléments politiques de lutte contre la corruption d'agents publics. Cependant, des actions du secteur privé seront également prises en considération, compte tenu de leur importance croissante dans le cadre de la prévention de la corruption.

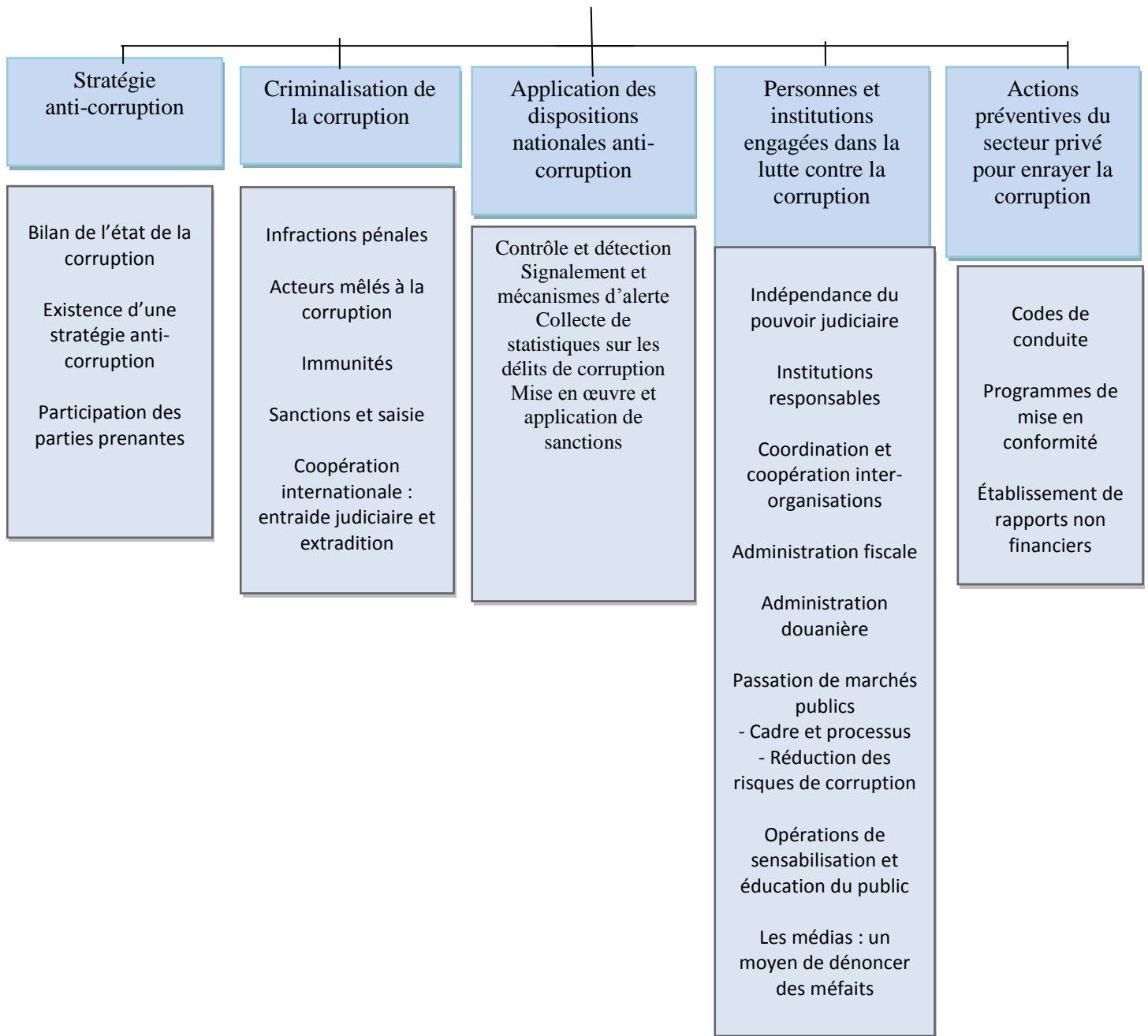
2. CADRE D'ÉVALUATION

Les politiques et programmes anti-corruption du Maroc sont évalués à l'aide du cadre exposé plus bas. Le cadre distingue cinq piliers clés, chacun comportant une série d'indicateurs. La combinaison de bonnes pratiques dans les éléments répertoriés dans chacun des piliers, à savoir la stratégie anti-corruption, la criminalisation de la corruption, l'application des dispositions nationales sur l'anti-corruption, les personnes et institutions engagées dans la lutte contre la corruption et l'action préventive du secteur privé, sont généralement considérées comme essentielles pour lutter contre la corruption dans les transactions commerciales.

Le cadre vise à donner une vision d'ensemble de la situation d'un pays. Il ne cherche pas à capter chaque détail de la politique anti-corruption d'un pays. Par exemple, certaines particularités de la législation nationale pourraient ne pas être représentées. Le travail se concentrera sur la corruption des agents publics (la corruption dans le secteur privé ne sera pas abordée dans cette étude). De plus, bien que l'intégrité dans la vie publique soit indubitablement un pré-requis pour la confiance publique et une clé de voûte pour une bonne gouvernance, le chapitre ne vise pas à effectuer un examen détaillé du cadre juridique et réglementaire et des procédures que les gouvernements pourraient établir pour prévenir la corruption.

Le cadre d'évaluation est structuré autour de cinq sous-dimensions. Les quatre premières portent sur les actions du gouvernement, avec un premier chapitre sur la stratégie de lutte contre la corruption du Maroc. La seconde sous-dimension analyse les dispositions nationales en vigueur au Maroc instituant la corruption et les actions assimilées comme une infraction pénale. La troisième sous-dimension étudie l'application des dispositions nationales de lutte contre la corruption au Maroc et dans quelle mesure le gouvernement réussit à les mettre en œuvre. La quatrième sous-dimension évalue l'aspect humain et institutionnel de la lutte contre la corruption dans ses dimensions stratégiques et politiques. Enfin, la dernière sous-dimension aborde brièvement la contribution du secteur privé à la lutte contre la corruption.

ANTI-CORRUPTION



3. ANALYSE PAR SOUS-DIMENSION

3.1 Stratégie anti-corruption

Une attention considérable est portée à la lutte contre la corruption depuis une décennie. Les États sont incités à négocier et à ratifier un certain nombre de conventions internationales et régionales de lutte contre la corruption, auxquelles s'ajoutent les initiatives du secteur privé. La réalisation de ces efforts divers et complémentaires souligne la difficulté et la complexité de définir des politiques publiques efficaces en la matière.

La lutte contre la corruption d'agents publics est fondamentale. La corruption affecte l'économie et la société dans son ensemble. Il est extrêmement difficile de mesurer l'étendue et le degré de ces pratiques, d'identifier et de sanctionner les acteurs. L'éradication de la corruption d'agents publics est donc un effort sur le long terme, fondé sur une stratégie nécessitant une prise de conscience du problème au niveau politique, mais aussi des mesures à la fois dissuasives et préventives, qui assurent une meilleure transparence et encouragent l'intégrité. Les gouvernements souhaitant véritablement s'engager dans la lutte contre la corruption devront élaborer une stratégie publique fondée sur un diagnostic politique et des campagnes publiques impliquant toutes les parties prenantes. Sur cette base, des mesures appropriées peuvent être adoptées pour faire en sorte que les biens et les services soient fournis de manière transparente et non-discriminatoire.

3.1.1 Bilan de la situation de la corruption

En raison du caractère secret et clandestin de la corruption, il est presque impossible de mesurer l'étendue du phénomène dans un environnement donné. Pour concevoir ou ajuster des politiques anti-corruption au niveau national, les gouvernements doivent chercher à recueillir des preuves de l'état de la corruption et identifier les secteurs les plus touchés. Des enquêtes de perception basées sur des questionnaires sont un bon indicateur de tendance, même si elles ne reflètent pas entièrement l'état réel de la corruption.

Des études nationales régulières sont aussi nécessaires pour saisir la réalité du phénomène. Ainsi, des enquêtes publiques d'opinion, complétées par des études sociologiques, des évaluations des risques et des données statistiques sur l'application des lois anti-corruption pourraient guider le gouvernement dans sa politique et sa stratégie anti-corruption. Le gouvernement peut mener lui-même ces enquêtes, ou les mandater auprès d'organisations non gouvernementales ou d'institutions internationales. Ces différents outils, pourvu qu'ils soient mis à jour régulièrement, peuvent permettre d'identifier les points de contact les plus vulnérables aux risques de corruption et de mettre en lumière les mesures d'intégrité à mettre en place par le gouvernement.

Après la signature en 2003 de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption¹, et plus particulièrement depuis 2005, le Roi et le gouvernement du Royaume du Maroc ont reconnu la lutte contre la corruption comme un sujet de préoccupation.

Quelques études nationales sur l'état de la corruption ont été réalisées par des organismes gouvernementaux : le rapport d'activités 2006-2007 de Diwan Al Madhalim (qui contient onze recommandations sur les moyens de lutter plus efficacement contre la corruption au Maroc)², les

¹ La Convention a été ratifiée par le Maroc le 9 mai 2007.

² Diwan Al Madhalim, qui remplit le rôle d'Ombudsman (médiateur), a rendu public son rapport d'activités 2006-2007 (Bulletin officiel n° 5680 du 6 novembre 2008). Ce rapport contient entre autres des développements sur la lutte contre la corruption. Le rapport est extrêmement sévère en ce qui concerne le manque de déontologie des fonctionnaires du Royaume ainsi que les failles du système, exploitées par tous les acteurs de la corruption. Le rapport présente notamment une série de onze recommandations qui ont « reçu la Haute Approbation de Sa

rapports de la Cour des comptes et le premier rapport de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC). Au moment de la rédaction de ce chapitre, seul le rapport d'activités de Diwan Al Madhalim avait été publié ; il était paru au Bulletin officiel en 2008 et avait reçu l'approbation du Roi. Par la suite, le ministère de la Modernisation des Secteurs Publics (MMSP) a notifié avoir diffusé son rapport national actualisé sur la consolidation de l'intégrité lors de la troisième session de la conférence des États parties de la convention des nations Unies contre la corruption (qui s'est tenue à Doha (Qatar) du 9 au 13 novembre 2009). Par la suite, le MMSP a aussi rendu le rapport disponible sur son site web. L'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) avait annoncé dans son plan 2009-2010 la création d'une base de données juridiques sur le phénomène de la corruption, qui pourrait être un outil utile sur le long terme pour alimenter les enquêtes nationales et mesurer la situation et l'impact des efforts fournis. A l'époque de la rédaction de ce chapitre, l'importance pour l'ICPC de disposer d'un site Internet permettant la diffusion de rapports et ces enquêtes, annoncé pour l'année 2010³, avait été souligné. Depuis, l'ICPC a créé un site en ligne : <http://www.icpc.ma>. Le rapport annuel 2009 de l'ICPC y a été placé en arabe (et une synthèse en langue française) en 2010.

La société civile, en particulier Transparency Maroc⁴ ainsi que d'autres acteurs internationaux, publie des indices sur la perception de la corruption. Ces indices non gouvernementaux de mesure de la corruption laissent à penser que la corruption est largement répandue au Maroc et que le phénomène aurait tendance à se développer. Selon eux, la petite corruption est considérée comme normale, alors que la corruption de grande ampleur, portant par exemple sur l'octroi de licences ou d'autorisations, reste une pratique courante. Dans ce contexte, il faut aussi noter l'importance du secteur informel dans l'économie marocaine, évalué selon les sources entre 30 et 40 % du PIB⁵.

Majesté le Roi » mais qui n'ont pas été suivies d'effet. Les recommandations sont les suivantes : (1) Désignation d'un délégué auprès de Wali Al Madhalim (Président de Diwan al Madhalim), chargé de l'examen des affaires de corruption en coordination avec le ministère de la Justice et le parquet ; (2) Intégration de l'ICPC à Diwan Al Madhalim (*i.e.* suppression du lien fonctionnel avec la Primature) ; (3) Élaboration d'un programme national de sensibilisation : « quinquennat de lutte contre la corruption » ; (4) Élaboration d'un document de référence par la Primature, sur directive royale : « Déclaration nationale pour la lutte contre la corruption » rappelant à l'administration publique ses droits et obligations en matière de corruption ; (5) Publication d'une « charte de l'administration et de l'utilisateur » ; (6) Mise en place d'un nouveau dispositif juridique sur les marchés publics, d'un cadre de référence pour les marchés contractés par les collectivités locales et d'un autre pour les marchés conclus par les établissements publics ; (7) Adoption d'un texte relatif à l'interpellation des organes de contrôle en cas de carence ; (8) Adoption d'un texte fixant le délai de réponse de l'administration à 60 jours (à défaut, silence vaudrait acceptation) suite au manque de réponse de l'administration lorsque Diwan Al Madhalim sert de relais entre le justiciable et l'administration ; (9) Limiter le pouvoir de l'administration d'alléger ou réviser le montant des impôts, amendes, etc. ; (10) Adoption du principe de la déclaration des biens pour les auxiliaires de justice ; (11) Augmenter substantiellement (x 10) l'amende prévue aux articles 248 et 256-1, et faire bénéficier le corrupteur de circonstances atténuantes uniquement en cas de dénonciation avant exécution.

³ « La Vie Eco », *Les Échos*, 21 sept. 2009.

⁴ Transparency International a obtenu en juin 2009 le statut d'association reconnue d'utilité publique.

⁵ *Bertelsmann Transformation Index* (2008), citant la Banque mondiale, donne le chiffre de 36 %.

Indices récents de la corruption et de la gouvernance au Maroc

| | | | |
|------|----------------------------|--|--|
| 2009 | Transparency International | Indice de perception de la corruption | 89 ^e sur 180 États (note de 3,3/10) Pour comparaison : 80 ^e en 2008, 72 ^e en 2007, 79 ^e en 2006 |
| 2008 | Global Integrity | Rapport | 60 sur 100 (très faible) |
| 2009 | Heritage Foundation | Index of Economic Freedom, Freedom from Corruption | 35 sur 100 Pour comparaison : moyenne globale : 40.3 |

Niveau SDCA: 2

Ces efforts récents placent le Maroc à un niveau 2. Le gouvernement dispose d'enquêtes sur la situation nationale générale concernant la corruption, mais n'a pas encore mandaté d'enquêtes approfondies et régulières par secteur clé ou par administration clé. On peut reconnaître les efforts du gouvernement marocain dans le sens d'une amélioration de ce score. En effet, le Maroc a donné l'autorité générale et absolue à l'ICPC (voir Décret n° 2-05-1228 instituant l'ICPC) et à Diwan Al Madhalim (voir dispositions du DAHIR N° 1.01.298 portant création de l'institution) pour mener des enquêtes.

Pour effectivement accéder à un niveau supérieur, cela passera par la mise en place de telles enquêtes nationales régulières, tant sur le plan général que sectoriel, et par leur publication. Ces enquêtes permettront d'accroître la prise de conscience du gouvernement sur la question et lui permettront ainsi de mettre en place une stratégie avisée afin d'identifier les secteurs prioritaires de réformes. Ces enquêtes régulières permettront aussi de mesurer les progrès réalisés dans le temps.

3.1.2 Stratégie de lutte contre la corruption

Il est souhaitable que les pays, en particulier ceux dans lesquels la corruption est répandue, adoptent une stratégie publique de lutte contre la corruption. Toute stratégie efficace doit s'appuyer sur l'expression d'une volonté politique exprimée dans un discours fondateur. Il est souhaitable que cette stratégie s'appuie par ailleurs sur un plan d'action concret, basé sur l'identification des secteurs à risques, sur la définition d'objectifs et d'un échéancier, et qu'elle envoie un message fort sur les priorités du gouvernement. Le plan peut prêter une attention particulière aux activités du gouvernement exposées à des risques plus élevés de corruption dans des domaines comme la fiscalité, les douanes, les marchés publics ou le pouvoir judiciaire. Pour s'assurer que les stratégies et actions du gouvernement soient mises en œuvre et que les ressources allouées soient effectivement utilisées pour lutter contre la corruption, il est essentiel que le gouvernement révise régulièrement les mesures décidées ainsi que leur mise en œuvre.

Une série de mesures a été lancée en vue de moraliser la vie publique et d'assainir la vie des affaires au Maroc. D'après les informations disponibles, il n'existe toutefois pas de véritable stratégie qui guide l'action du gouvernement marocain dans ce domaine.

Le Maroc a ratifié la Convention des Nations unies sur la criminalité organisée en 2002 et signé la Convention des Nations unies contre la corruption en 2003 (ratifiée en 2007 et publiée au Bulletin officiel en 2008).

- 1) Depuis 2005, le gouvernement marocain (à l'initiative du Roi) a mis en place un plan de lutte contre la corruption ("le plan gouvernemental 2005"). La mise en œuvre de ce plan, élaboré par le MMSP en concertation avec l'ensemble des départements et parties prenantes, est assurée par le MMSP. Plusieurs réformes de fond ont été menées. En effet, des réformes législatives ont été engagées pour renforcer la transparence et simplifier les procédures, parmi lesquelles la loi sur la gestion déléguée des services publics, la loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le décret relatif aux conditions et formes de passation des marchés publics, et la loi organique

relative à la déclaration obligatoire de patrimoine de certains fonctionnaires. La réforme en cours de la justice inclut aussi un pilier de « *moralisation de la justice pour la prémunir contre les tentations de corruption* », comme l'énonce le Roi dans son discours du 20 août 2009.

- 2) Le « plan gouvernemental 2005 » a aussi abouti à la création en 2007 de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC), qui est effectivement entrée en fonction en janvier 2009 (pour plus d'informations sur l'ICPC, voir l'annexe 2).

Quand bien même les actions réalisées par le gouvernement ont été communiquées au fur et à mesure (ex : la création de l'ICPC, l'adoption de la Convention des Nations Unies), l'impact global et précis du « plan gouvernemental 2005 » ne semble pas avoir fait l'objet d'une évaluation. L'observateur extérieur n'est par ailleurs pas en mesure d'apprécier comment le « plan gouvernemental 2005 » et le Plan d'action 2009-10 de l'ICPC s'articulent. Le gouvernement a par la suite indiqué que le rapport 2009 de l'ICPC apparu en juin 2010 contenait des recommandations prise en compte dans le plan de 2010-12. Une clarification formelle et publique au niveau de l'enchaînement des plans permettrait de cadrer les initiatives lancées par le gouvernement. D'autre part, les mesures adoptées nécessitent un système de vérification de l'acquis et de l'impact des mesures prises, or un tel système n'a pas été mis en œuvre.

Le discours fondateur du Roi du 20 août 2008 appelle à la « *vigilance* » et la « *fermeté* » pour « *mettre un terme à l'impunité et sévir contre la (...) corruption* »⁶. Le Premier ministre, lors de son intervention du 28 août 2008, a aussi affirmé son soutien à l'ICPC et encouragé la définition de son plan d'action 2009-10⁷. Ce plan, qui n'a pas été mis à disposition dans le cadre de cette étude, a pour mission d'évaluer le niveau de transparence dans la gestion des affaires publiques, l'efficacité des mécanismes de contrôle et l'application de la loi et des jugements, de définir des conventions de partenariat avec d'autres organismes publics et d'identifier les besoins en matière d'assistance technique. Ce plan d'action pourrait se révéler délicat à mettre en œuvre, en raison notamment de la difficulté à dégager un budget suffisant d'une part (l'ICPC n'a reçu son premier budget propre qu'en 2009 : 15 millions MAD, hors salaires, soit 1,35 millions EUR et 1,95 millions USD [taux octobre 2009]).

Le Royaume du Maroc participe aussi à plusieurs initiatives régionales sur la lutte contre la corruption. Il est membre du Groupe de travail MENA-OCDE sur la lutte contre la corruption (*MENA Task Force on Business Integrity and Combating Bribery of Public Officials*) créé en 2005. Il est aussi impliqué dans l'Initiative sur la bonne gouvernance à l'appui du développement dans les pays arabes (*Good Governance for Development in Arab Countries Initiative – GfD Initiative*) créée en 2005 dans le cadre de l'Initiative MENA-OCDE. Il est enfin membre du Réseau arabe sur la lutte contre la corruption et pour l'intégrité (*Arab Anti-Corruption and Integrity Network – ACINET*)⁸. Ces initiatives permettent, au travers d'échanges entre pairs, d'identifier des bonnes pratiques d'intégrité et de lutte contre la corruption.

⁶ Discours du Roi, 20 août 2008 : « *Il appartient donc à chacun de faire preuve de vigilance et de fermeté, de se prévaloir de la force de la loi et de l'autorité d'une justice indépendante et d'user des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes, pour mettre un terme à l'impunité et sévir contre la magouille et la fraude. (...) Cela s'impose encore plus face à la prévarication, la concussion, la corruption, l'abus de pouvoir et la fraude fiscale* ».

⁷ Allocution du Premier ministre du 28 août 2008 : « *Le gouvernement apportera le soutien nécessaire à l'Instance centrale pour la prévention de la corruption et au Conseil de la concurrence afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs missions. Le gouvernement s'engage également à poursuivre la moralisation de la vie publique et la lutte contre l'ensemble des manifestations négatives relevées par Sa Majesté le Roi, à leur tête la spéculation sur les prix, la mise à profit de l'économie de rente et des privilèges issus de pratiques clientélistes et la dilapidation et le détournement des deniers publics, la prévarication, la concussion, la corruption, l'abus de pouvoir et la fraude fiscale* ».

⁸ ACINET a été créé en juillet 2008 à l'initiative du PNUD (UNDP-POGAR). Il s'agit de la première plateforme commune réunissant les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le renforcement des capacités en matière de lutte contre la corruption. 17 pays arabes en font partie, ainsi que plusieurs organisations de poids comme la Ligue arabe, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime et Transparency international. Le Programme MENA-OCDE pour l'investissement coopère activement avec ce réseau. L'objectif d'ACINET est de susciter un dialogue régional sur les politiques de prévention dans le cadre de la Convention des Nations unies

Principales étapes politiques de la lutte contre la corruption au Maroc

| | |
|-------------|--|
| 1999 | Création de la Commission de lutte contre la corruption (qui deviendra la Commission nationale de moralisation de la vie publique) |
| 2003 | Signature de la Convention des Nations unies contre la corruption |
| 2005 | <p>“plan gouvernemental 2005”. Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplification des procédures administratives • Réformes législatives • Participation à des initiatives régionales intergouvernementales • Instauration d’un organe de prévention de la corruption |
| 2007 | Création de l’Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) |
| 2008 | <p>Entrée en vigueur au Maroc de la Convention des Nations unies contre la corruption</p> <p>Publication du Rapport d’activités 2006-07 de Diwan al Madhalim</p> |
| 2009-2010 | Plan d’action de l’Instance centrale de prévention de la corruption |
| 2009-2015 | Pacte national pour l’émergence industrielle (lutte contre la corruption sous l’angle du secteur privé) |
| 2009 | Discours du Roi appelant à un plan d’action pour la réforme de la justice |
| 2009 | Création de la commission interministérielle chargée de l’actualisation, du suivi de la mise en œuvre du plan d’action gouvernemental en matière de prévention et de lutte contre la corruption (sous la présidence du Premier Ministre) |
| 2009 | Évaluation et actualisation du plan d’action gouvernemental 2005 |
| 2010 (juin) | Publication du Rapport 2009 de l’ICPC (en arabe, résumé en français) |
| 2010 | Plan d’action gouvernemental 2010-12 (adopté par le Conseil du Gouvernement le 21 octobre 2010, publié et diffusé) |

Niveau SDCA: 3

Le gouvernement a exprimé une volonté politique de lutter contre la corruption et a défini diverses étapes vers cet objectif, ce qui justifie un score de 3. La définition d’une stratégie qui s’attacherait à préciser l’articulation des initiatives et mettrait en place un système de contrôle et d’évaluation *a posteriori* permettrait de renforcer l’impact des efforts en cours.

Lors de la rédaction du chapitre il avait été préconisé qu’afin d’atteindre le niveau 5, il conviendrait d’établir un document de stratégie officiel et de déterminer l’articulation de la stratégie nationale et du plan d’action correspondant. Il avait par ailleurs été noté que la stratégie pourrait clarifier les moyens de mise en œuvre, c’est-à-dire les objectifs prioritaires, le plan de travail, le calendrier, les acteurs majeurs, ainsi qu’un plan de communication et de coopération et une vérification périodique des objectifs atteints.

Le conseil de gouvernement a adopté, en octobre 2010, le « plan d’action 2010-2012 » qui semble prévoir des actions d’urgence et celles à court terme, réparties selon une articulation de deux niveaux : transversal et ministériel. Il a instauré un système de suivi de la mise en œuvre des actions en établissant des indicateurs de mesure, un calendrier et tous les acteurs impliqués par la lutte contre la corruption. Le plan d’action a été décliné en fiches projets.

L’attention portée à l’aspect répressif de la lutte contre la corruption est faible, comme il est examiné ci-dessous. Il conviendrait de développer ce pan répressif en renforçant les capacités des autorités judiciaires.

contre la corruption. Des rencontres régulières ont lieu pour échanger sur les meilleures pratiques et expériences en la matière. <http://www.arabgov-initiative.org/> ; Groupe Banque mondiale, <http://go.worldbank.org/8C6W6M86S0>.

3.1.3 Participation des parties prenantes (relations avec le public, implication de la société civile)

Le gouvernement ne peut combattre seul la corruption. L'implication du public, de la société civile et des organisations non gouvernementales dans les efforts de lutte contre la corruption représente un facteur de succès, particulièrement dans les pays où les mécanismes de responsabilité dans les institutions publiques sont encore en cours d'élaboration. Pour améliorer la participation du public dans le travail anti-corruption, il peut être nécessaire d'informer le public sur les mesures de lutte contre la corruption du gouvernement (*via* des conférences de presse, par exemple) de répondre aux questions du public et de tenir des consultations publiques, de créer des structures temporaires ou permanentes établissant un dialogue entre le gouvernement et les citoyens, ou de faire directement participer les représentants de la société civile dans le développement de documents stratégiques ou juridiques en tant qu'experts. Par la diffusion d'informations et l'implication du public, le gouvernement peut permettre à un large éventail de parties prenantes de participer au « contrôle social » des actions du gouvernement dans la lutte contre la corruption.

L'implication et la sensibilisation du public aux questions de corruption était jusqu'à une période récente un problème rarement abordé au Maroc. Un plan de communication et de sensibilisation à la prévention et lutte contre la corruption est inscrit dans le plan du gouvernement 2010-12.

Certains efforts ponctuels de communication ont été mis en place dans des secteurs comme la santé. Le secteur des affaires, pourtant essentiel au développement économique et à la confiance des investisseurs, n'a pas été consulté ou impliqué dans les discussions relatives aux mesures de lutte contre la corruption. Il semble qu'aucune action de communication sur la lutte contre la corruption n'ait été entreprise par le gouvernement depuis 2007⁹. Le volet « communication – information – sensibilisation » du plan d'action 2009-10 annoncé par l'ICPC pourrait permettre d'engager le dialogue avec les parties prenantes et de les faire participer de manière systématique au développement de la politique anti-corruption du gouvernement. Cette approche a été retenue par le Roi dans son discours du 20 août 2009 invitant à la création d'un organe de consultation incluant les parties prenantes dans le cadre de la réforme de la justice. Le plan d'action 2010-12 prévoit une impulsion nouvelle au travers d'un plan de communication avec la société civile.

Par ailleurs, à l'instar de groupes non gouvernementaux comme Transparency Maroc ou de l'Instance nationale de protection des biens publics au Maroc (INBPBM), il existe un noyau dans la société civile dont la préoccupation principale est de lutter contre la corruption. Cette société civile est par ailleurs relayée par des instances plus générales également préoccupées par des questions d'intégrité, comme Amnesty international qui relève régulièrement l'importance du fléau de la corruption au Maroc. Ces acteurs non gouvernementaux ne sont cependant pas pour l'instant particulièrement associés à la stratégie publique de lutte contre la corruption, alors qu'il serait nécessaire d'initier un dialogue entre toutes les parties prenantes pour mener à bien une stratégie publique efficace.

Niveau SDCA: 2

Le gouvernement ne n'a pas cherché particulièrement à communiquer sur ses intentions et actions en matière de lutte contre la corruption. Les informations sont restées jusqu'à une période très récente, de manière générale, relativement confidentielles. Les contacts avec la société civile ne sont que depuis très récemment reconnus comme un mode d'élaboration de projets communs (Plan d'action 2009-2010 de l'ICPC). Il faut aussi noter les initiatives de la CGEM [voir sous-dimension 3.5]. Un score de 2 est donc justifié.

⁹ Réponse ICPC au questionnaire SDCA.

Afin d'atteindre un score de 5, des rencontres et des consultations régulières avec les parties prenantes, afin de les informer des actions du gouvernement en matière de lutte contre la corruption et d'engager le dialogue avec les acteurs non gouvernementaux, devraient être organisées. Les actions de communication annoncées par l'ICPC permettront, si elles sont mises en œuvre, d'améliorer le score obtenu en informant le public de manière régulière. L'ICPC regroupe en effet des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux économiques et sociaux ; il est consulté par le Gouvernement et est informé des projets et actions réalisées en matière de lutte contre la corruption. Cette structure officielle pourra éventuellement, au travers des dispositions du plan d'action 2010-12 et lorsque le projet de loi sur le droit de l'accès à l'information sera adopté¹⁰, engager à terme une politique de consultation et de communication plus active et ciblée.

On se souviendra que toute stratégie de communication institutionnelle devra être structurée et organisée pour être efficace. Aussi, les consultations entre parties prenantes sont plus efficaces s'ils s'insèrent dans un plan global et ne reposent pas sur une seule agence mais fait partie d'effort partagé qui implique différents ministères clés. Il faut aussi noter qu'il est indispensable, pour une mise en application effective, que chaque institution chargée d'engager des consultations doit être dotée de moyens financiers, techniques et humains adéquats.

¹⁰ Selon le ministère marocain de la Justice, l'avant-projet d'amendement du Code pénal annoncé en juillet 2010 prévoit l'élaboration d'un projet de loi garantissant le droit d'accès à l'information.

3.2 Incrimination de la corruption

Pour lutter efficacement contre la corruption, la mise en place d'un cadre juridique national cohérent, faisant de la corruption une infraction pénale, doit être une priorité. Des définitions claires dans la législation renforcent l'esprit d'une loi générale et impersonnelle et assurent une application aussi complète que possible du droit. La faculté d'engager la responsabilité pénale des agents publics, lorsque le droit est clair et inclusif (c'est-à-dire qu'il incrimine aussi les délits assimilés) a aussi des répercussions en termes de communication et d'accès au droit.

L'adhésion des États aux conventions internationales en matière de lutte contre la corruption permet aussi de mettre en adéquation le droit national avec les standards internationaux en la matière. La Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption est la référence internationale. Citons également la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003) ou la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997). Enfin, d'autres conventions et initiatives internationales portent sur les infractions ayant un lien avec la corruption comme le blanchiment d'argent, la criminalité transnationale et le trafic de stupéfiants.

Les articles du Code pénal marocain couvrant l'infraction de corruption sont en vigueur depuis 1963 (art. 248 à 256-1)¹¹ et ont fait l'objet d'amendements en 2004¹². Le droit marocain, principalement enseigné et pratiqué en arabe, est d'inspiration civiliste et musulmane suite à la loi marocaine d'unification du 26 janvier 1965 (qui limite par ailleurs le droit musulman aux questions de statut personnel). La traduction française du Code pénal est facilement accessible, contrairement aux traductions en anglais ou en espagnol, notamment.

La réforme pénale au Maroc, dans le cadre d'une longue réforme en cours de la justice, a notamment abouti à la suppression de la compétence de la Cour spéciale de justice en matière de corruption. Bien que l'ICPC ait été consultée par le ministère de la Justice, aucune discussion n'a semblé porter sur la révision des articles 248 à 256-1. Le ministère marocain de la Justice a annoncé avoir élaboré un avant-projet d'amendement du Code pénal. Selon le ministre marocain de la Justice, cet amendement porte sur l'adaptation des dispositions du Code pénal marocain aux conventions internationales en matière de droits de l'homme. Selon les autorités judiciaires, les grandes orientations de la nouvelle révision du code de procédure pénale ont été données par le discours du Roi, en août 2003.

La Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption est entrée en vigueur au Maroc en 2008, et la Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale en 2004¹³. Le Maroc a aussi ratifié la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes en 1992¹⁴. Il est enfin membre du MENAFATF (affilié au Groupement d'action financière ou GAFI) qui est une organisation régionale intergouvernementale sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

¹¹ *Dahir* n° 1.59.415 du 26 novembre 1962, Bulletin officiel n° 2540 bis du 5 juin 1963.

¹² Loi n° 79-03 amendant et complétant le code pénal, *Dahir* n° 1.04.129 du 15 septembre 2004, Bulletin officiel n° 5248 du 16 septembre 2004.

¹³ Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption (signée le 9 décembre 2003, ratifiée le 9 mai 2007, Bulletin officiel n° 5596 du 17 janvier 2008) ; Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée (signée le 13 décembre 2000, ratifiée le 19 septembre 2002, *Dahir* du 4 décembre 2003, Bulletin officiel n° 5188 du 19 février 2004, p. 265).

¹⁴ Signature le 28 décembre 1988, ratification le 28 octobre 1992.

3.2.1 Infractions pénales

Pouvoir gérer et diriger de façon satisfaisante une entreprise dans un environnement prévisible est une nécessité compte tenu de la concurrence mondiale actuelle entre les entreprises. Celles-ci doivent pouvoir prospecter avec confiance et explorer de nouvelles opportunités sans s'exposer à des risques excessifs. C'est notamment le cas si le délit de corruption d'agents publics est bien défini et couvre le fait de donner, offrir ou promettre (corruption active) et de recevoir, solliciter ou accepter (corruption passive) des pots-de-vin, ce que retiennent les standards internationaux (voir annexe 1).

La loi doit être explicite sur les avantages financiers ou autres avantages indus couverts par l'infraction de corruption. L'avantage indu peut être de nature économique, matérielle ou non (par exemple, de l'argent ou des prêts mais aussi des vacances, des divertissements, l'accélération dans la prise de décision, de meilleures perspectives de carrière, etc.).

Généralement, la lutte contre la corruption requiert également la criminalisation d'autres actes : trafic d'influence (quand une personne sollicite ou accepte un pot-de-vin ou autre avantage indu en échange de la promesse d'influencer un agent public), détournement de fonds ou de valeurs mobilières, abus de confiance ou de fonctions, enrichissement illicite, entrave au bon fonctionnement de la justice, et éventuellement corruption privée.

a) Le droit pénal marocain sanctionne les actes de corruption

Le Code pénal, dans ses articles 248 à 251, incrimine la corruption passive et active (sans véritable distinction formelle)¹⁵. La rédaction du Code met l'accent sur l'incrimination de la corruption passive (art. 248 et 249), alors que la corruption active ne fait l'objet que d'un article 251 rédigé en référence et en parallèle avec l'incrimination de corruption passive (« *pour obtenir (...) une des faveurs ou avantages prévus aux articles 248 à 250* » [...] « *est puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue* »).

Les éléments de la corruption active, c'est-à-dire donner-offrir-promettre, sont prévus à l'article 251 du Code pénal marocain qui incrimine ceux qui usent « *de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents, ou autres avantages, ou céd[ent] à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il[s] n'en [ont] pas pris l'initiative* ». L'article 251 présente la particularité de prévoir l'usage de menaces ou de voies de fait comme autres éléments constitutifs de la corruption.

Les éléments de la corruption passive, à savoir recevoir-solliciter-accepter, sont incriminés aux articles 248 et 249 qui sanctionnent « *quiconque sollicite ou agrée des offres ou promesses, sollicite ou reçoit des dons présents ou autres avantages* » (article 248, formulation similaire à l'article 249).

Le droit marocain n'incrimine pas la corruption d'agents publics étrangers, ceux-ci n'étant pas prévus explicitement dans le champ d'application de la loi. Le champ d'application de la loi pénale, prévu aux articles 10 et 12 du Code pénal et 752 du Code de procédure pénale, applique pourtant les compétences territoriale et nationale (voir annexe 1-I).

Le droit marocain n'est pas spécifique quant au cadre temporel de l'infraction de corruption : aucun lien de concomitance n'est prévu explicitement entre l'action ou l'omission de la part de l'agent public et l'acte de corruption (ainsi, par exemple, le droit français emploie l'expression « *à tout moment* »).

La plupart des comportements constituant ou dérivant de la corruption sont couverts par les articles 248 à 256-1 du Code pénal marocain, à l'exception de la corruption d'agents publics étrangers. Ces articles

¹⁵ Certains commentateurs considèrent que, en vertu du Code pénal marocain, l'infraction n'est pas constituée par la formulation d'une offre mais par son acceptation. Selon nous, l'emploi du terme « solliciter » dans ces articles devrait signifier que la seule formulation d'une offre ou d'une promesse constitue l'élément moral de l'infraction. OCDE (2006), *Groupe de travail MENA-OCDE sur la lutte contre la corruption*, paragraphe 100.

sont de rédaction impersonnelle et générale. Ils gagneraient en clarté et faciliteraient leur mise en application notamment en faisant une distinction plus tranchée entre corruption active et passive.

b) Le droit pénal marocain sanctionne d'autres infractions assimilées

L'article 250 sanctionne le trafic d'influence dans une formulation qui s'inspire d'ailleurs de l'article 435-2 du Code pénal français sur le trafic d'influence passif, sans en reprendre tous les éléments (notamment temporel et incluant les tiers bénéficiaires).

Les réponses au questionnaire de la SDCA sont divisées sur le fait que la corruption privée soit incriminée. Il semblerait cependant que l'interprétation littérale de l'article 249 (« *tout commis, employé ou préposé salarié ou rémunéré sous une forme quelconque* ») permette d'incriminer les salariés des sociétés privées, même si aucune jurisprudence en ce sens n'a été rapportée.

La loi n° 49-05 (2007) sur la lutte contre le blanchiment des capitaux codifiée aux articles 574-1 et 574-2 du Code pénal incrimine le blanchiment de capitaux issus de pratiques de corruption et prévoit la confiscation des capitaux concernés.

Aucune information n'a été communiquée sur le fait que le détournement, l'abus de confiance ou l'enrichissement illicite soient sanctionnés.

c) La définition de l'avantage indu

Le droit pénal marocain propose une définition exhaustive des types d'avantages indus qui peuvent être tant financiers que matériels ou non matériels.

Les articles 248 (corruption passive de certaines catégories d'agents publics) et 251 (corruption active) font référence à des « *dons, présents ou autres avantages* ». L'article 249 (dont le champ d'application personnel est plus large) se réfère à « *des dons, présents, commissions, escomptes ou primes* ».

Pour comparaison, l'article 250 (trafic d'influence) prévoit les « *dons, présents ou autres avantages* » et ajoute l'obtention de « *décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfiques (...) ou de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration* ».

Aucune jurisprudence n'a été communiquée permettant de confirmer que les « *autres avantages* » prévus par la loi aux articles 248 et 251 soient des avantages non matériels ou non pécuniaires.

Niveau SDCA: 3.5

Le score du Maroc sur cet indicateur est de 3,5. En effet, le droit pénal marocain incrimine la majeure partie des infractions de corruption, à savoir la corruption active et passive, le trafic d'influence, ainsi que les incriminations annexes. De telles observations auraient pu recevoir un score de 4, cependant, le texte est particulièrement complexe et pourrait être simplifié, ce qui explique le score de 3,5. La suprématie accordée dans la loi à la corruption passive et la référence seulement indirecte à la corruption active rendent l'application de la loi difficile.

Pour atteindre un score de 5, l'incrimination d'agents publics étrangers devrait être explicitement prévue par le Code pénal. Par ailleurs, une analyse actualisée des écarts avec la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption, à l'instar de celle réalisée par Transparency International en 2006,¹⁶ serait

¹⁶ Transparency International (2006), Zirari M., *La mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption au Maroc*.

utile et permettrait de moderniser le cadre juridique et de l'adapter pleinement aux standards internationaux en vigueur ainsi qu'aux dernières tendances et pratiques en la matière. Enfin, l'accès au droit pourrait être amélioré tant sur le plan linguistique (existence de traductions officielles en anglais et espagnol) que par la consolidation des textes de loi incluant les amendements. La consolidation des lois est en effet absente du droit marocain, et il est donc difficile d'accéder à des textes à jour.

3.2.2 Acteurs impliqués dans les actes de corruption

Lorsque la corruption de l'agent public est prévue, il convient de donner de celui-ci une définition claire. L'absence de définition de l'agent public dans les dispositions sur la lutte contre la corruption peut contribuer à des failles dans son application, notamment si l'on considère que les agents d'entreprises publiques ou certains contrôleurs pourraient ne pas être inclus. L'agent public doit être entendu aussi largement que possible, comme toute personne à laquelle on confie une mission de service public, une fonction publique ou en rapport avec les deniers publics. Toutes les catégories doivent être représentées, à savoir toute personne remplissant un mandat législatif, administratif, judiciaire, qu'elle soit élue ou désignée. Les législations les plus complètes incluent aussi les agents publics étrangers. L'OCDE retient l'infraction de corruption d'agent public étranger sous l'angle de la corruption active (sanction de la personne physique ou morale ressortissant d'un État partie). L'OCDE considère qu'il est difficile, voir impossible, d'incriminer et juger un agent public étranger dans la mesure où il serait nécessaire de l'attirer devant les juridictions des États parties.

Les transactions corruptives requièrent en général un haut niveau de confidentialité et de secret, et impliquent souvent des tierces personnes autres que le corrupteur : des personnes physiques ou morales recherchant un avantage commercial dont le corrompu dispose. Pour assurer autant de distance que possible entre le corrupteur et l'agent public, les pots-de-vin sont souvent transférés par l'intermédiaire de tiers définis à l'avance (conjoint, enfants, partis politiques, agents, intermédiaires, consultants, etc.)¹⁷. Afin d'anticiper ces cas de figure et de les prévenir, l'implication des tiers doit être réglementée et sanctionnée.

L'agent public ne fait pas l'objet d'une définition inclusive dans les dispositions du Code pénal marocain relatives à la corruption. Les articles 248 et 249 présentent une liste non exhaustive d'agents publics soumis à ces dispositions, qui couvre les personnes détenant une fonction judiciaire, législative, ou administrative. La loi n° 54-06 sur la déclaration de patrimoine obligatoire présente une définition de l'agent public plus large, à savoir « *les fonctionnaires et agents investis d'une mission publique ou ayant une incidence sur les deniers publics* » (art. 2-3°)¹⁸. Il pourrait être utile de la prendre en compte (pour plus de détails, voir annexe 1).

Quant au corrupteur, il est défini de manière fonctionnelle par renvoi à l'article 251 (par référence à l'article 256-1), c'est-à-dire par rapport aux fins poursuivies : « *quiconque, pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 248 à 250* ». Cette définition par renvoi s'explique par la priorité donnée par le législateur à l'incrimination de la corruption passive.

Les tiers bénéficiaires ne font l'objet d'aucune disposition spécifique dans le Code pénal concernant la corruption. L'expression « *pour soi ou pour un tiers* » permettrait d'inclure ces acteurs dans la loi, et d'assurer un champ d'application et une efficacité du droit aussi complète que possible. Le Code pénal devrait être modifié en ce sens.

¹⁷ Sur la typologie des intermédiaires dans les actes de corruption, voir OCDE (2009), *Typologies on the role of intermediaries in international business transactions*, Final report, Working Group on bribery.

¹⁸ Art. 2-3° du *Dahir* n° 1-07-202 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi n° 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine pour certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que pour certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics.

Les intermédiaires (agents, consultants, etc.) figurent à l'article 249 (corruption d'employés salariés, « *soit directement, soit par personne interposée* »). Cette disposition est insuffisante dans la mesure où le champ d'action des intermédiaires n'est pas limité à la corruption passive (des fonctionnaires autres que ceux visés à l'article 248). Il semblerait qu'un projet d'amendement en vertu duquel serait introduite une disposition portant sur les intermédiaires, soit en discussion. Ces nouvelles dispositions prévoiraient une exemption ou une réduction des sanctions pour les intermédiaires rapportant des actes de corruption. De plus amples détails sont nécessaires pour évaluer la portée de cette mesure. Si les intermédiaires sont en effet exemptés de toute sanction, il existe un risque réel qu'ils accroissent leur rôle et leur pouvoir sur les acteurs impliqués.

Niveau SDCA: 2

Si la législation comporte une définition de l'agent public plus ou moins exhaustive, quoiqu'à préciser, elle ne prévoit ni ne définit le cas des tiers bénéficiaires, des intermédiaires ou des agents publics étrangers. En raison de ces lacunes, un score de 2 sur cet indicateur est justifié. Afin d'atteindre un score plus élevé, le Code pénal devra faire l'objet d'amendements afin de s'assurer que les tiers bénéficiaires, les intermédiaires et les agents publics étrangers soient couverts par toutes les dispositions. Il est recommandé de conduire une étude sur les pratiques corruptives impliquant des intermédiaires et les tiers bénéficiaires, en particulier en matière de passation des marchés publics ou pour l'octroi de licences de commerce ou d'investissement.

3.2.3 Immunités

Le droit pénal incriminant la corruption des agents publics devrait être aussi inclusif que possible dans la détermination des personnes dont la responsabilité pénale peut être engagée. Les immunités sont en ce sens un obstacle à une pleine efficacité de la répression, car elles dispensent de cette responsabilité, temporairement ou de manière permanente. Afin de rendre l'application des sanctions effective, les prescriptions de droit commun doivent pouvoir être suspendues pendant la durée de l'immunité. Il faut noter que cet indicateur ne traite pas de l'immunité parlementaire, très étendue dans la plupart des pays¹⁹.

Les immunités marocaines sont relativement peu étendues. Hormis le Roi, qui bénéficie d'une immunité absolue en vertu de l'article 23 de la Constitution (« *La personne du Roi est inviolable et sacrée* »), aucune immunité de droit n'est prévue pour les agents publics, membres du gouvernement ou chargés d'une mission de service public.

Le droit de grâce est prévu à l'article 34 de la Constitution et à l'article 53 du Code pénal. Il est dévolu au Roi, et est régi par le *Dahir* n° 1-57-387 du 16 rejev 1377 (6 février 1958) relatif aux grâces, modifié par le *Dahir* n° 1-77-226 du 8 octobre 1977. L'amnistie est prévue à l'article 51 du Code pénal et ne peut résulter que d'une disposition expresse de la loi, c'est-à-dire du Parlement.

Aucune information n'a été fournie concernant l'application du droit de grâce et de l'amnistie dans les affaires de corruption, notamment, lorsque ces affaires impliquent des hautes personnalités. De même, aucune information n'a été fournie sur la suspension de la prescription pénale en cas d'immunité.

Niveau SDCA: 2,5

Parce que les immunités de droit existent peu et sont avant tout fonctionnelles, le Maroc reçoit un score de 2,5. Ce score pourrait être amélioré si ces immunités étaient encadrées et limitées de manière stricte. Ceci implique notamment que les prescriptions pénales soient suffisamment longues et qu'elles puissent être interrompues ou suspendues pendant la durée d'application de l'immunité. Enfin, une étude pourrait être utile pour évaluer le recours au droit de grâce et aux amnisties.

3.2.4 Sanctions et saisies

Il est essentiel que la législation impose des sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives. Les sanctions doivent être élevées et similaires à celles applicables à tous les crimes et délits, à la fois pour la corruption active et pour la corruption passive. En effet, les agents publics ainsi que les entreprises doivent voir leur responsabilité engagée. Certains États prévoient des sanctions civiles et administratives pour les entreprises. De plus en plus d'entre eux soumettent aussi les entreprises à une responsabilité pénale spécifique.

La législation doit prévoir des mesures provisoires pour identifier, tracer, geler, saisir puis confisquer les fonds et instruments utilisés pour commettre l'infraction de corruption. Cela signifie que le pot-de-vin et les avantages induits de l'acte de corruption (d'un contrat, par exemple) doivent être confisqués. Ces produits confisqués peuvent prendre la forme d'argent ou d'objets, par exemple un bien acquis avec le pot-de-vin, ainsi que des biens intangibles, par exemple des actions.

Au Maroc, les sanctions délictuelles prévues pour les actes de corruption concernent avant tout les personnes physiques.

¹⁹ On peut noter que des instances telles que Transparency International militent depuis plus d'une décennie pour une régulation stricte de l'immunité parlementaire qui est, selon elle, utilisée par nombre d'élus pour éviter de se soumettre à la loi.

Les peines d'emprisonnement prévues sont faibles (de deux à cinq ans pour les fonctionnaires ou chargés d'une mission de service public). Les sanctions financières sont également faibles et ne sont pas indexées sur les sommes en jeu, ce qui pourrait être utile pour dissuader la petite ainsi que la grande corruption. La corruption passive de certaines catégories d'agents publics (art. 248 du Code pénal) est punie de sanctions financières allant de 2 000 à 50 000 MAD (soit 180-4 500 EUR, 260-6 500 USD, taux octobre 2009). La corruption passive d'autres employés (art. 249) est punie d'une amende allant de 5 000 à 50 000 MAD (soit 450-4 500 EUR, 650-6 500 USD, taux octobre 2009)²⁰ (pour plus de détails sur cette question, voir annexe 1).

L'article 256, renvoyant à l'article 40, prévoit des sanctions complémentaires pour les agents publics et pour les corrupteurs en cas de condamnation délictuelle, à savoir la privation des droits civils, civiques ou de famille. L'interdiction d'exercer des fonctions ou un emploi public pendant dix ans est aussi prévue. Compte tenu de la qualité et de la fonction des corrompus, des sanctions plus appropriées devraient être envisagées, comme la suspension des avantages liés à la fonction.

Les personnes morales ne font pas l'objet de sanctions spécifiques²¹. Il est possible par interprétation de la lettre de certains articles de considérer que les personnes morales pourraient être incriminées. Cependant, l'interprétation des tribunaux sur ce point n'a pas été communiquée et les sanctions prévues pour les personnes physiques sont inapplicables pour la peine d'emprisonnement et insuffisantes pour les sanctions financières.

La mise en place de sanctions pénales, civiles ou administratives spécifiques aux personnes morales est indispensable si le Maroc veut se conformer aux exigences des standards internationaux, notamment ceux de l'OCDE. Il pourrait être utile de s'inspirer des sanctions prévues par la loi sur le blanchiment. Celles-ci se révèlent plus modernes et dissuasives que les articles du Code pénal relatifs à la corruption (voir encadré ci-dessous).

**Sanctions pénales marocaines pour infractions à la loi sur le blanchiment d'argent
(loi n° 43-05, art. 574-1 et suivants du Code Pénal)**

- 2 à 5 ans d'emprisonnement et 20 000 à 100 000 MAD (soit 1 800 – 9 000 EUR, 2 600 – 13 000 USD, taux octobre 2009) pour les personnes physiques. La responsabilité des personnes morales est prévue et l'amende va de 500 000 à 3 000 000 MAD (soit 45 000 – 270 000 EUR, 65 000 – 390 000 USD, taux octobre 2009) (art. 574-3 du Code pénal).
- Peines complémentaires spécifiques, par exemple la dissolution de la personne morale ou l'interdiction d'exercer (art. 574-5 du Code pénal).

La confiscation des sommes est prévue à l'article 255, avec une exception pour les corrupteurs se dénonçant (article 256-1). Tous les avantages occasionnés par l'infraction de corruption devront être confisqués en vertu de l'article 255 alinéa 2. Les produits de la corruption sont versés au Trésor public. Dans la pratique, l'étendue des dispositions concernant la confiscation des produits issus d'un acte de corruption n'est pas connue.

L'article 256-1 soulève beaucoup d'interrogations par rapport à l'efficacité du droit. En effet, le corrupteur se dénonçant aux autorités judiciaires bénéficie d'une excuse absolutoire (c'est-à-dire une exemption judiciaire) en vertu de l'art. 256-1 du Code pénal, suite à une réforme de 2004. L'ICPC indique que l'exemption de l'article 256-1 n'a presque jamais été appliquée devant les tribunaux, en raison de la

²⁰ Il est relevé deux dispositions particulièrement rares pour la région concernant l'aggravation de la peine dans certaines circonstances : la peine prononcée est étendue au juge ou au juré corrompu en vertu de l'article 253, et la peine est transformée en peine criminelle lorsqu'elle débouche sur un crime, art. 252.

²¹ Concernant les sanctions pour non-respect des règles relatives à la passation des marchés publics, notamment la disqualification des marchés futurs, voir *infra* indicateur 3.4.6.b).

difficulté à rapporter la preuve. Il est à noter par ailleurs qu'une telle exemption judiciaire peut contribuer en pratique à faire en sorte que les corrupteurs actifs échappent aux sanctions, ce qui n'est pas souhaitable dans une stratégie de lutte contre la corruption.

Niveau SDCA: 2,5

Le score obtenu par le Maroc est de 2,5. Les sanctions existent (y compris la confiscation), mais elles ne sont pas adaptées à la réalité du terrain. Les sanctions prévues par le Code pénal marocain sont insuffisantes et inadaptées en droit en comparaison avec la gravité de l'infraction, tant pour la corruption active que pour la corruption passive (le montant des sanctions pour la corruption active est indexé sur celui de la corruption passive). Leur faible montant les rend peu dissuasives, et elles sont rarement proportionnelles aux enjeux. La multiplication des sanctions financières par dix est d'ailleurs une recommandation préconisée par Diwan Al Madhalim dans son rapport d'activités 2006-2007.

Afin d'atteindre un score supérieur, certaines réformes devraient être envisagées autour de deux axes : adapter le taux des sanctions à la gravité du délit, et prévoir l'introduction de l'incrimination des personnes morales. Concernant les sanctions pénales financières, le Maroc pourrait envisager d'introduire un barème proportionnel à la gravité et aux montants concernés par l'acte de corruption. Ces deux axes permettront de renforcer l'efficacité du droit marocain au regard des pratiques actuelles de corruption, notamment à grande échelle, et d'accompagner les efforts en matière de prévention de la corruption.

Selon le ministère marocain de la Justice, l'avant-projet d'amendement du Code pénal annoncé en juillet 2010 prévoit la classification des infractions de corruption et de trafic d'influence parmi les infractions graves. Selon les premières indications, ceci devra permettre l'application de techniques d'investigations plus poussées. Il semblerait aussi que le champ de la responsabilité pourrait être étendu aux personnes morales. Aucune précision ne porte sur la révision des sanctions, en particulier des sanctions financières pour corruption active ou passive.

3.2.5 Coopération internationale : Entraide judiciaire et extradition

La corruption à grande échelle revêt le plus souvent une dimension internationale et présente des éléments d'extranéité (corrupteur domicilié ou en fuite à l'étranger, produit du délit placé à l'étranger, acte de corruption initié à l'étranger) nécessitant l'entraide judiciaire entre les États, et parfois l'extradition des prévenus. L'identification des canaux internationaux de la corruption et l'obtention de preuves à l'étranger peuvent nécessiter que les magistrats sollicitent ou soient sollicités par des autorités étrangères. La Convention des Nations unies sur la corruption exige des États parties que les modalités de coopération internationale soient définies, et notamment l'extradition, le transfèrement, l'entraide judiciaire, le transfert des procédures pénales, la coopération entre les services de détection et de répression, et les enquêtes conjointes (art. 43 à 50). En matière de corruption, les États peuvent requérir l'entraide judiciaire sur la base de conventions bilatérales ou multilatérales. La coopération internationale permet d'éviter les obstacles à l'entraide judiciaire, notamment par l'élimination de la double incrimination (c'est-à-dire selon le principe de la double incrimination, un État peut refuser l'extradition si l'infraction en cause n'est pas incriminée de manière comparable dans sa propre législation).

Les réponses du gouvernement et du consultant au questionnaire de la SDCA ne montrent pas qu'il existe une entraide systématique. Les dispositions du Code de procédure pénale sont peu exhaustives en matière de coopération internationale²². C'est la transmission par le ministère de la Justice par voie diplomatique qui est appliquée en dehors de tout accord international (art. 758 à 760 Code de procédure pénale), et la double incrimination est en principe exclue par le Code de procédure pénale (art. 756).

²² Transparency International (2006), *La mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption au Maroc*.

Il semble que le gouvernement marocain ait conduit une analyse d'écarts conformément aux listes de questions fournies par les Nations unies sur l'application de cette disposition. Il n'a pas été possible d'accéder à cette analyse.

Le Maroc avait signé, en octobre 2010, 84 conventions bilatérales et 56 conventions multilatérales, dont un certain nombre concernent l'entraide judiciaire et la coopération en matière civile et pénale, ainsi que la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers. Des manuels de procédure ont été publiés concernant l'entraide judiciaire en matière civile et pénale. Ils sont disponibles en ligne à l'attention des autorités compétentes et du public²³. Il n'est pas indiqué si la corruption entre dans le champ d'application de ces conventions bilatérales. Il n'existe pas d'information disponible sur leur mise en œuvre. La couverture géographique de ces conventions est *a priori* insuffisante. Par ailleurs, le Code pénal marocain ne prévoyant pas l'incrimination de corruption d'agent public étranger, les conditions requises pour une coopération internationale efficace ne sont pas pleinement remplies.

Les rapports annuels d'Eurojust font état d'un seul cas de coopération fructueuse entre les autorités marocaines et européennes, dans une affaire de blanchiment d'argent et de trafic de drogue²⁴.

Conventions judiciaires

| Continent | Nombre de convention judiciaire bilatérale | | | Nombre total par continent |
|--------------------------|--|----------------|---------------|----------------------------|
| | Matière civile | Matière pénale | Pénitentiaire | |
| Afrique | 8 | 10 | 3 | 21 |
| Europe | 16 | 15 | 11 | 42 |
| Asie | 8 | 8 | 3 | 19 |
| Amérique | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Nombre total par matière | 32 | 34 | 18 | 84 |

Source : Ministère de la Justice

En pratique, il est difficile d'examiner la mise en œuvre de ces conventions. Les indications du consultant concernant la mise en œuvre des dispositifs issus de la loi sur le blanchiment démontrent que l'engagement du Maroc dans la lutte contre le terrorisme par le contrôle des mouvements de fonds, la levée du secret bancaire et les échanges d'informations avec l'étranger, est efficace. Cependant, rien ne permet d'affirmer que les mêmes efforts soient déployés en matière de lutte contre la corruption.

L'OCDE n'a enfin pas reçu d'indication permettant d'affirmer que la question de la double incrimination ait été traitée en pratique, pour assurer l'efficacité des demandes d'entraide judiciaire ou d'extradition.

Niveau SDCA: 2

²³ Ministère de la Justice, <http://www.justice.gov.ma/rmcji/>

²⁴ Eurojust (2008), *Rapport annuel*.

Il est difficile de fournir une appréciation qualitative compte tenu des éléments disponibles. Le score reçu par le Maroc sur cet indicateur est de 2, sous réserve que les dispositions de la loi sur le blanchiment soient effectivement étendues aux affaires de corruption, et que plus d'éléments concrets soient fournis sur la mise en œuvre de la coopération internationale et de l'entraide judiciaire. Il serait utile d'élargir le champ géographique des accords bilatéraux et multilatéraux en matière de coopération internationale et de conduire une étude sur les capacités des autorités compétentes en matière de coopération internationale dans les affaires de grande corruption et de corruption transnationale.

Selon le ministère marocain de la Justice, l'avant-projet d'amendement du Code pénal annoncé en juillet 2010 prévoit de renforcer la coopération judiciaire internationale.

3.3 Application des dispositions nationales anti-corruption

Les stratégies du gouvernement ainsi que les dispositions pénales, administratives ou civiles peuvent avoir un impact sur la lutte contre la corruption si elles sont effectivement appliquées. Les efforts réalisés par un État pour l'application des dispositions peuvent se mesurer grâce à la collecte de statistiques et d'analyses régulières sur l'engagement des poursuites dans les affaires de corruption. Le fait de parvenir à déceler et enquêter sur les actes de corruption dépend de l'accès à l'information, y compris la disponibilité des témoignages. Les agents publics, en particulier ceux des autorités d'investigation et répressives, doivent être familiers avec les dispositions de lutte contre la corruption.

3.3.1 Contrôle et détection

Des barrières contre la corruption doivent être établies au sein de l'administration, comme par exemple des services de contrôle, d'enquêtes internes ou des mécanismes d'alerte. Ces barrières peuvent être utiles pour identifier les écarts les plus communs pouvant conduire à des pratiques de corruption, et éventuellement justifier l'imposition de sanctions disciplinaires. Des codes de conduite et d'éthique liés au contrôle et à la détection des actes de corruption doivent être mis en œuvre pour les agents publics, ainsi que des sessions de formation.

Pour améliorer la détection de la corruption par les cadres et les enquêteurs de l'administration dans les activités clés du gouvernement, des outils de détection appropriés peuvent être développés. Ces indicateurs permettraient d'identifier les écarts les plus communs par rapport à des pratiques transparentes et justes et qui pourraient représenter une source de corruption. Les mécanismes de contrôle et les unités d'investigation internes à l'administration publique peuvent jouer un rôle fondamental dans la découverte des actes de corruption des agents publics, et dans la transmission des informations essentielles aux autorités répressives et judiciaires.

Aucun mécanisme de contrôle interne en matière de corruption n'avait été rapporté dans l'administration publique marocaine au moment de la rédaction de ce chapitre. Selon les témoignages recueillis à l'époque de la rédaction, il apparaissait que seuls les mécanismes plus classiques de la comptabilité publique sont appliqués, notamment par la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances ou l'Inspection générale du ministère de la Justice. Par la suite, différentes mesures ont été établies dans plan d'action en matière de prévention et de lutte contre la corruption pour la période 2010-2012 : (i) mise en œuvre d'un numéro vert dans les administrations y compris l'administration des douanes et des impôts; (ii) renforcement du rôle de l'inspection générale des finances notamment l'aspect se rapportant à la moralisation de la vie administrative et le suivi de la responsabilité des agents comptables; (iii) renforcement du corps des contrôleurs de l'inspection générale de l'administration territoriale par la formation, la diversification de ses compétences et la mise à sa disposition d'outils et techniques modernes de contrôle et d'audit ; et (iv) l'institutionnalisation des cellules chargées du suivi et de l'étude des différentes réclamations adressées à l'encontre des responsables et agents de l'État accusés dans des affaires relatives à la corruption.

Le mécanisme de déclaration de patrimoine pour certains fonctionnaires (notamment ceux en charge de la gestion financière) introduit en 2008 a fait l'objet d'un décret d'application en décembre 2009 permettant de le rendre effectif²⁵. En vertu de cette loi, la déclaration de patrimoine doit avoir lieu

²⁵ Activation de la loi sur la déclaration de patrimoine pour certaines fonctionnaires du Royaume. *Dahir* n° 1-07-202 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi n° 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine pour certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que pour certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics, Bulletin officiel n° 5680 du 6 Novembre 2008. Le décret d'application n° 2-09-207 du 20 hija 1430 (8 décembre 2009) fixe le modèle de la déclaration obligatoire du patrimoine et du récépissé de dépôt ainsi qu'à la valeur minimale des biens devant être déclarés. Arrêté du Premier ministre n° 3-87-09 du 26 safar 1431 (11 février 2010) fixe la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les

90 jours après l'entrée en fonction, mais elle peut être facilement contournée en transférant la propriété aux ayants-droits.

Niveau SDCA: 1,5

En dehors des mécanismes généraux décrits ci-dessus, l'absence de mécanismes spécifiques de contrôle et de détection de la corruption au sein de l'administration publique, ou de moyens d'enquêtes internes, justifie le score de 1,5 au moment de la rédaction de ce chapitre.

Afin d'améliorer ce score, il avait été préconisé que des mécanismes de contrôle interne soient développés et mis en œuvre par des services internes qui conduiront également des analyses régulières d'évaluation des risques et des enquêtes en cas de soupçon. Enfin, des directives devront être développées pour la transmission des informations collectées par les services des affaires internes aux services d'investigation et de poursuite.

3.3.2 Signalements et mécanismes d'alerte

Donner l'alerte est un moyen de détection important qui doit être encouragé et encadré par la loi. Le signalement peut être soit obligatoire, soit favorisé par des règles internes à l'organisation. Le fait d'alerter sur les fautes au sein d'une organisation est un élément capital en matière de bonne gouvernance, de transparence et de responsabilité des agents. Le signalement par des concurrents, des employés ou des particuliers, y compris les médias, devrait aussi être favorisé. Un éventail d'institutions et de procédures telles que le médiateur ou l'inspection générale, ainsi que des mécanismes de plainte et des services d'assistance, peuvent permettre la divulgation d'actes répréhensibles. L'efficacité du signalement dépend souvent du fait que les personnes soient assurées qu'elles bénéficieront d'une protection contre d'éventuelles représailles. À l'inverse, il est utile de s'assurer de l'existence de procédures permettant de se prémunir contre les dénonciations malveillantes ou fausses, par exemple de la part de concurrents.

Au Maroc, il n'existe pas de disposition contraignant les employés de l'administration à donner l'alerte. Il n'existe pas non plus de dispositions relatives aux signalements.

Il est à noter que les témoins et donneurs d'alerte ne bénéficient d'aucune protection en droit marocain, alors même que les observateurs soulignent que les représailles, notamment au niveau professionnel ou judiciaire, semblent fréquentes²⁶. L'ICPC indique que le pouvoir aurait envisagé de mettre en place une protection juridique dès 2002. Tout récemment, l'ICPC a insisté sur la nécessité de rédiger un projet de loi pour la protection des témoins dans le cadre de la réforme pénale en cours. Selon le ministère marocain de la Justice, l'avant-projet d'amendement du Code pénal annoncé en juillet 2010, contient un avant projet concernant la protection des témoins et des dénonciateurs.

L'ICPC a été désignée pour recueillir des signalements, traiter et transmettre les plaintes au ministère de la Justice. La procédure est en cours d'élaboration. Elle devrait inclure la mise en place d'un numéro vert et d'un portail Internet. L'ICPC rapporte d'ailleurs avoir déjà reçu quelques plaintes²⁷. Il serait urgent de mettre en place ce mécanisme de recueil des plaintes et de bien en définir le fonctionnement. Il conviendrait d'avoir une idée précise sur la manière dont l'information sera obtenue et exploitée, en particulier concernant la question de l'anonymat des donneurs d'alerte, mais aussi sur l'articulation du rôle de l'ICPC avec les mécanismes privés mis en place.

personnes assujetties à la déclaration obligatoire du patrimoine. La circulaire du Premier ministre n° 3/2010 du 23 rabii 1431 (10 mars 2010) établi que la déclaration obligatoire du patrimoine s'adresse aux ministres d'Etat, ministres, secrétaires d'Etat, Hauts commissaires ainsi que le délégué général.

²⁶ *Global Integrity Report* (2008).

²⁷ www.lereporter.ma (août 2009), *Prévention de la corruption, Premier bilan*, Interview du Président de l'ICPC.

En revanche, il existe des initiatives privées permettant aux citoyens de signaler des faits de corruption dont ils auraient été témoins ou victimes. Des numéros de téléphone et de fax spéciaux permettent de donner l'alerte en cas de soupçon de corruption. Par ailleurs, un centre d'assistance juridique (CAJAC) a été mis en place par Transparency Maroc. Celui-ci fait l'objet de nombreuses publicités, mais ses moyens sont pour l'instant limités, et il est difficile de savoir comment l'information recueillie est traitée et dans quelle mesure elle donne lieu à des suites juridiques.

Niveau SDCA: 2

Étant donné qu'il existe des mécanismes d'alerte pour les citoyens, mais aucun dédié aux membres de l'administration, et qu'aucune protection juridique n'est accordée en cas de signalement, le Maroc reçoit un score de 2. La loi en vigueur n'est pas suffisamment protectrice et n'encourage donc pas les signalements volontaires. La collaboration avec les autorités judiciaires n'est pas non plus encadrée.

Afin d'atteindre le niveau 5, il avait été noté qu'il conviendrait de définir et de mettre en application des mécanismes internes d'alerte pour les agents publics, voire une obligation en ce sens. Il faudrait également instaurer une protection efficace des témoins et donneurs d'alerte. Selon les indications du ministère marocain de la Justice, l'avant-projet d'amendement du Code pénal annoncé en juillet 2010 prévoit des amendements dans le sens préconisé et la poursuite de ces initiatives est à encourager. Un cadre juridique plus adapté, comme le prévoit la loi sur le blanchiment, qui exclut notamment les poursuites en responsabilité civile en cas de déclarations de bonne foi s'étant par la suite révélées fausses, devrait être envisagé²⁸. Il est préconisé que les réformes soient accompagnées d'une information claire des agents publics sur les modalités de ces déclarations (dans quelles circonstances, auprès de qui, etc.).

3.3.3 Collecte de statistiques sur les délits de corruption

La collecte et la diffusion de statistiques sur les délits de corruption sont importantes pour permettre à l'État de démontrer son engagement dans la lutte contre la corruption, pour évaluer la mise en œuvre du droit national, ainsi que pour mesurer l'ampleur des délits et des poursuites. Les informations sur le nombre d'affaires effectivement jugées sont des informations précieuses en ce sens, car elles permettent de mesurer les efforts engagés, l'impact des réformes décidées et le nombre de procédures aboutissant à une condamnation.

Le ministère de la Justice marocain publie des statistiques sur le nombre d'affaires de corruption sans préciser si elles aboutissent à des condamnations²⁹. Au-delà de ces statistiques annuelles, il existe peu de chiffres disponibles pour mesurer et rendre compte de l'état de la corruption et de l'efficacité du droit national, des institutions et de la sanction des actes de corruption.

²⁸ Article 26 de la loi n° 43-05 du 17 avril 2007

²⁹ Les conclusions sont en général réalisées sur la base de plaintes reçues par des organismes privés ou semi-publics (exemple : Diwan Al Madalim créé en 2001), à partir du nombre d'affaires jugées (qui ne reflètent pas toujours la réalité), ou en fonction de questionnaires plus subjectifs. Les statistiques du ministère de la Justice indiquent que le nombre d'enquêtes diligentées en matière de corruption a été de 6 473 en 2008 (contre 3 948 en 2005, 5 891 en 2006, 7 258 en 2007). Le nombre de personnes poursuivies a été de 6 856 en 2008 (contre 2 086 en 2000, 5 051 en 2004, 5 862 en 2006, 7 290 en 2007). Note : Une très grande incertitude sur ces chiffres est à souligner. Le document *MENA Task Force on Bribery* (par. 169) mentionne l'existence de statistiques officielles datant de 2002 (c'est-à-dire avant la suppression de la Cour spéciale de justice) et indiquant que plus de 300 affaires de corruption avaient été référées à la Cour spéciale entre 1998 et 2002. Selon le rapport *Reform of the Judiciary in Morocco* (2002) du ministère marocain de la Justice, les montants en cause étaient relativement élevés (le seuil de compétence de la Cour était fixé à 25 000 MAD minimum, soit 3 250 EUR ou 2 250 USD (taux octobre 2009)). OCDE (2006), *Rapport du groupe de travail MENA-OCDE sur la lutte contre la corruption*, et PNUD-Arab Rule of Law Initiative (2004), *National Report on the State of the Judiciary in the Kingdom of Morocco*.

Il faut aussi relever l'initiative de Transparency Maroc pour collecter des données relatées par la presse, notamment *via* l'Observatoire de la corruption et du développement de la transparence au Maroc (financé par les Pays-Bas) créé en novembre 2007. L'Observatoire réalise une revue de presse régulière, mais rien n'indique que ces informations sont utilisées dans le cadre de la collecte de statistiques (voir annexe 2).

Niveau SDCA: 1,5

Il est difficile de faire une évaluation complète sur cet indicateur, dans la mesure où aucune information précise n'a été fournie par les répondants au questionnaire de la SDCA. Les autorités collectent des données générales sur les délits de corruption sans identifier le type de corruption, ni les acteurs en cause, et ces informations sont diffusées dans le cadre de publications statistiques générales. Un score de 1,5 est donc justifié.

Afin d'accéder au score de 5, il faudrait insister sur la qualité et la précision des données collectées, et faire en sorte que des outils, par exemple une base de données, soient créés. Les autorités marocaines sont donc invitées à collecter des données : (1) sur les infractions économiques et de corruption par type d'infraction commise ; (2) par secteur/par administration ; (3) sur les décisions et les sanctions prononcées. Ceci permettrait au Maroc de satisfaire ses obligations en vertu de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption (art. 46 et suivants sur la collection, l'échange et l'analyse des informations sur la corruption).

Selon le ministère marocain de la Justice, le plan d'action 2010-2012 prévoit l'élaboration d'une stratégie de communication, de sensibilisation et d'éducation. Dans ce cadre, il est prévu de rendre l'information juridique et judiciaire accessible au travers du site du ministère de la justice (Adala Maroc). Une telle démarche ne peut être qu'encouragée.

3.3.4 Mise en œuvre et application des sanctions

Le mode ultime de dissuasion est un droit clair, appliqué de manière efficace et accordant une attention tant aux sanctions administratives que pénales. Si les sanctions ne sont pas appliquées, ou le sont mal ou de manière discrétionnaire, il en résulte un certain sentiment d'impunité chez les protagonistes, et le droit ne sera *de facto* pas efficace.

Les dérogations aux sanctions pénales sont aussi un indicateur de l'efficacité de la mise en œuvre et de l'application des sanctions. Ainsi, par exemple, si les marchés relatifs à la défense nationale sont exemptés des procédures de marchés publics, l'application des dispositions pertinentes relatives à la corruption est rendue moins efficace et les protagonistes sont plus susceptibles de se livrer à des actes de corruption. Plus les dérogations et échappatoires aux règles du droit commun sont importantes, plus le sentiment d'impunité est répandu parmi les acteurs.

Dans ce contexte, l'existence de statistiques sur l'application de la loi est tout aussi importante que l'analyse qualitative des délits de corruption pour lesquels les poursuites sont engagées et qui comporte l'analyse des sanctions prononcées et les modalités d'exécution des peines. Il arrive dans la pratique que certains pays disposant d'un droit performant n'engagent que rarement des poursuites dans des affaires de corruption.

Il est difficile d'évaluer la mise en œuvre et l'application des sanctions pénales au Maroc en matière de lutte contre la corruption. Aucune explication descriptive n'a été fournie par les répondants. Selon les informations disponibles, l'engagement des poursuites relève exclusivement des prérogatives du parquet

et du procureur, donc du ministère de la Justice et de l'exécutif. Cette prérogative est discrétionnaire³⁰. Il semble que le taux de poursuites et de condamnations par rapport aux nombres de dénonciations ou aux enquêtes déclenchées soit relativement faible, mais les données communiquées sur le sujet sont insuffisantes. Il est par contre fait état de nombreuses allégations concernant le système judiciaire, qui serait impliqué dans des actes de corruption. Selon ces sources, la justice n'est pas appliquée en échange de versements de pots-de-vin. À ce titre, il serait utile pour le gouvernement du Maroc de procéder à la veille des décisions de justice rendues et appliquées.

En outre, la corruption alléguée du secteur judiciaire peut renforcer le sentiment d'impunité induit par des procédures judiciaires d'exception et des immunités de fait, rendant l'égalité devant la loi difficile à mettre en œuvre. En effet, des « règles exceptionnelles de compétence » sont prévues aux articles 266 à 270 du Code de procédure pénale pour de nombreux magistrats ou fonctionnaires, la juridiction compétente et l'engagement des poursuites y faisant l'objet de procédures spéciales. La part de discrétionnaire semble être encore plus importante en pratique^{31 32}.

Niveau SDCA: 1

Il serait intéressant de mener des analyses qualitatives et quantitatives régulières des infractions de corruption, portant sur la détection, les investigations, les poursuites et leur sanction devant le juge pénal. Ces analyses permettraient de fournir une image claire de l'application des mécanismes de détection et de sanction des actes de corruption, et de mesurer la transparence de l'administration marocaine. Les autorités marocaines sont encouragées, en outre, à publier ces résultats, ou leurs principales conclusions.

³⁰ Il convient de noter que l'engagement des poursuites devant la Cour spéciale de justice était fait par ordre écrit du ministère de la Justice.

³¹ Les articles 266 à 270 du Code de procédure pénale prévoient des conditions spéciales pour l'engagement des poursuites et pour la juridiction compétente lorsque les personnes suivantes se voient reprochées des crimes ou délits : « un ministre conseiller de la couronne, un membre du gouvernement, un magistrat de la Cour suprême, un gouverneur de province, un premier président de cour d'appel ou un magistrat chef d'un parquet général » (art. 267), « un magistrat membre d'une cour d'appel » (art. 268), « un magistrat d'un tribunal de première instance ou d'un tribunal régional, d'un tribunal de paix ou d'un tribunal du sadad, un pacha, un supercaïd » (art. 269), « des caïds et des officiers de police judiciaire inculpés ou prévenus d'avoir commis un crime ou un délit dans l'exercice de leurs fonctions » (art. 270).

³² Ainsi, pour un magistrat de haut rang, la procédure d'engagement des poursuites est limitée à une volonté politique : en vertu de l'article 267 du Code de procédure pénale, seule la chambre criminelle de la Cour suprême peut se désigner elle-même compétente, après réquisition du procureur général, et aucune constitution de partie civile n'est possible. Certains exemples rapportés montrent que la condamnation de magistrats est possible en pratique. Par ailleurs, la Haute Cour est compétente pour juger les crimes des membres du gouvernement. La mise en accusation doit se faire en vertu de la constitution par les deux chambres du Parlement à la majorité des deux tiers chacune. Les membres de l'administration ne font autrement pas l'objet de dispositions dérogatoires similaires.

3.4 Personnes et institutions publiques engagées dans la lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption doit recevoir les ressources nécessaires à son efficacité. D'une part, les institutions mises en place pour appliquer la loi doivent bénéficier d'un personnel formé et compétent. D'autre part, des moyens financiers appropriés devront être accordés afin de mener les actions nécessaires avec les supports techniques adéquats. Parmi les réformes nécessaires pour rendre les institutions publiques plus efficaces dans la lutte contre la corruption, il y a :

- la réforme de la justice (éthique de ses magistrats et indépendance) et le renforcement de l'état de droit,
- l'accroissement de la transparence, de la standardisation/simplification, voire de l'informatisation des procédures,
- l'encadrement de toute marge de manœuvre discrétionnaire des fonctionnaires individuels, et
- la sensibilisation du personnel administratif aux problèmes liés à la corruption.

3.4.1 Pouvoir judiciaire indépendant et responsable

Un appareil anti-corruption efficace se fonde sur un appareil judiciaire apte à réagir de façon indépendante et libre de toute influence politique ou économique. L'indépendance constitutionnelle et effective de la justice permet de mettre un frein à l'impunité et d'affirmer l'égalité de tous devant la loi. Il faut donc s'assurer que le ministère de la Justice est assez indépendant pour transmettre les faits et laisser le parquet agir en toute indépendance. De même, le rôle du procureur et l'indépendance de la cour dans la décision finale doivent être respectés. D'autres éléments peuvent aussi être pris en considération, à savoir : (1) l'indépendance des juges entre eux, (2) une formation, des salaires et un système de retraite suffisants et adéquats, (3) une responsabilité professionnelle des personnes occupant des fonctions juridictionnelles, notamment par le biais de normes et de codes de conduite éthique.

L'article 82 de la Constitution marocaine affirme l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cependant, la justice marocaine est souvent controversée et critiquée sur plusieurs points :

- Le procureur est le seul à apprécier de l'opportunité des poursuites. Or, le parquet relève hiérarchiquement du ministère de la Justice, donc du pouvoir exécutif. On peut donc s'interroger sur l'existence possible d'interférences politiques en matière d'engagement des poursuites.
- Le système judiciaire est menacé par la corruption, ainsi que l'a reconnu le Roi dans son discours du 20 août 2009 évoquant la nécessaire « *moralisation de la justice pour la prémunir contre les tentations de corruption* »³³. Ceci risque de porter préjudice à la bonne exécution du pouvoir judiciaire dans le contrôle de l'application de la loi.
- La question des performances judiciaires dans la lutte contre la corruption, tant sur le plan de l'engagement des poursuites que de l'application de la loi, fait l'objet de débats. Pour certains, le manque véritable d'indépendance des juges et la pression exercée par l'exécutif sont les obstacles principaux à la mise en œuvre efficace de toute stratégie de lutte contre la corruption³⁴. Pour d'autres, il s'agit plutôt d'un problème de formation et d'information sur les risques liés à la corruption dans le secteur de la justice³⁵.

³³ Discours du Roi du 20 août 2009 : « *La moralisation de la justice pour la prémunir contre les tentations de corruption et d'abus de pouvoir et lui permettre, à son tour, de contribuer, par les moyens juridiques à la moralisation de la vie publique* ». Voir aussi Transparency Maroc (2008), *Rapport moral*, Transparency international (2009), *Baromètre global de la corruption*, qui retient la justice comme le secteur le plus corrompu au Maroc avec 3,6 points sur 5.

³⁴ Denoeux, p. 144.

³⁵ C'est ce dernier axe que retiennent le Roi et le gouvernement.

Une grande réforme de la justice est actuellement en cours et a été annoncée comme prioritaire par le gouvernement (« Plan d'action 2008-2012 », ministère de la Justice)³⁶. Cette réforme a été encouragée par les bailleurs de fonds internationaux (Commission européenne et USAID, notamment) et les organisations non gouvernementales sur place (Transparency International, Adala, organisations de défense des droits de l'homme). Une large consultation des parties prenantes a été engagée, dans laquelle l'ICPC a été consultée. Un des axes de la réforme est la formation (linguistique, professionnelle) des magistrats, leur évaluation et leur professionnalisation accrues. Dans le cadre de cette réforme, des incitations en termes d'évolution de carrière, de rémunération, mais aussi l'accroissement du budget de la justice (notamment pour la simplification des procédures et une informatisation plus systématique) ont été envisagés³⁷.

Cette orientation a été réaffirmée par le Roi dans son discours à la Nation du 20 août 2009 sur la réforme et la modernisation de la justice, qui décrit six axes de réforme³⁸ :

- la consolidation des garanties de l'indépendance de la justice,
- la modernisation du cadre normatif de la justice,
- la mise à niveau des structures et des ressources humaines,
- une meilleure efficacité et une meilleure gouvernance des organes judiciaires vis-à-vis du ministère de la Justice,
- une moralisation de la justice, et
- une optimisation finale des résultats de la réforme.

Concernant la formation des magistrats, la réforme ne semble pas être poursuivie à tous les niveaux. Suite à la suppression de la Cour spéciale de justice en 2004, la compétence des juridictions pénales de premier degré est intervenue en septembre 2009 à la fin de la période de transition prévue³⁹. Depuis cette date, de nouveaux magistrats sont en charge de la répression des actes de corruption. À ce jour, aucune information ne permet de montrer qu'une formation spécifique ait été dispensée à ces magistrats en charge de dossiers hautement sensibles. Le véritable danger serait donc une transition juridictionnelle sans spécialisation ni préparation des magistrats. Il ne semble pas qu'une coordination ait été mise en place avec le ministère de la Justice pour assurer la transition, ni que des retours d'expérience issus de l'activité de la Cour spéciale de justice aient été envisagés.

Niveau SDCA: 2

Le score de 2 signifie que le pouvoir judiciaire dispose de l'indépendance constitutionnelle, mais n'est pas libre de pressions politiques, comme le constatent les observateurs. Le rôle de la justice comme à la fois lieu de corruption et outil de lutte contre celle-ci a été enfin évoqué par le pouvoir, suite notamment à l'insistance de l'ICPC.

Afin d'atteindre le niveau optimal, la réforme de la justice marocaine en cours devra aboutir à une véritable indépendance de fait, tant dans l'engagement des poursuites que dans la mise en application de la loi. La responsabilisation éthique (notamment par l'élaboration de codes de conduite) et la spécialisation de la magistrature (notamment sur les questions sensibles) seront deux étapes significatives vers un pouvoir judiciaire performant en matière de lutte contre la corruption. La réforme en cours et les annonces faites par le Roi enjoignant le gouvernement à élaborer un plan de modernisation et de moralisation de la justice marocaine sont à suivre et à encourager.

³⁶ Commission européenne (2009), *Rapport de suivi Maroc, Politique de voisinage*.

³⁷ Le budget de la Justice a d'ailleurs fait l'objet d'une augmentation de 22 % dans la loi de finances 2009, consacrée à la formation et l'augmentation des salaires. Commission européenne (2009).

³⁸ Discours du Roi à la Nation du 20 août 2009. Reproduit partiellement sur www.lematin.ma/Actualite/Express/Article.asp?id=118358 (« Réforme de la justice : le Roi appelle le gouvernement à élaborer un plan »).

³⁹ Article 7 de la loi n° 79-03 et du décret supprimant la Cour spéciale de justice.

La mise en place doit se faire dans les meilleurs délais. Une attente trop longue pourrait notamment engendrer davantage de corruption. Suite à la suppression de la Cour spéciale saisie des affaires de corruption et depuis la fin de la période de transition en septembre 2009, un vide juridique et/ou de compétence existe.

3.4.2 Institutions responsables de la lutte contre la corruption

Pour mettre en œuvre sérieusement et efficacement le cadre juridique anti-corruption, les institutions compétentes et les responsabilités respectives doivent être clairement définies. En général, les États désignent différentes institutions pour prévenir, détecter et poursuivre les actes de corruption (agences gouvernementales, unités de police, procureur, magistrats). Certains pays ont recours à des organismes multifonctionnels qui associent des fonctions de prévention et d'application de la loi. D'autres désignent des organismes spécialisés chargés de la prévention. D'autres, enfin, désignent des organismes de lutte contre la corruption dotés de prérogatives de puissance publique autonomes. Quelle que soit la forme choisie, les États doivent mettre en œuvre des efforts significatifs pour conférer à ces autorités : (1) des mandats précis sans que les prérogatives ne se chevauchent, (2) les ressources humaines, financières, techniques et organisationnelles appropriées, et (3) une formation adéquate.

La corruption, notamment internationale, est de plus en plus sophistiquée et nécessite des compétences hautement spécialisées ainsi que des moyens technologiques avancés. La remontée de l'information vers les organes compétents en matière de prévention ou de répression de la corruption est nécessaire, ainsi que la prise en charge des informations et la coordination avec les ministères compétents. Pour s'assurer de l'efficacité de la lutte contre la corruption, les institutions désignées doivent disposer des ressources suffisantes, ce qui implique la désignation d'un nombre satisfaisant d'agents d'exécution, et l'attribution de financements suffisants. En effet, il est essentiel que les organismes du gouvernement impliqués dans la lutte contre la corruption disposent de moyens et de conditions de travail satisfaisants, et que leur personnel soit compétent et régulièrement formé, y compris sur les conséquences néfastes de la corruption et sur les meilleures façons de lutter contre les malversations.

Au niveau de la prévention, les informations transmises par l'ICPC indiquent qu'un budget autonome lui est alloué, mais que le personnel est insuffisant et qu'une phase de recrutement est en cours. Il semblerait aussi que les tâches qui incombent à l'ICPC soient très vastes. Il faudra veiller à ce que les moyens finalement mis à disposition soient en adéquation avec les fonctions dévolues.

En ce qui concerne les institutions chargées de la détection, à savoir la Trésorerie générale, l'Inspection générale des finances⁴⁰, l'Inspection générale du ministère de la Justice⁴¹ et la Cour des comptes⁴², des informations permettant d'affirmer que ces institutions disposent des moyens suffisants pour réaliser leur mission, ni si un personnel spécifique est attaché à la détection des actes de corruption n'ont pas été mises à disposition.

⁴⁰ En charge de conduire des audits de régularité et de performance, et de contrôler l'utilisation des prêts consentis par les bailleurs de fonds. Certaines enquêtes ont mis en évidence plusieurs cas de détournement de fonds, concussion dans les secteurs bancaires, immobiliers et du tourisme. L'Inspection générale des finances ne dispose cependant pas du pouvoir d'auto-saisine, qui est dévolu au ministère des Finances et de la Privatisation.

⁴¹ Créée par le dahir n° 1-74-338 du 15 juillet 1974, l'Inspection générale du ministère de la Justice est composée de plusieurs magistrats-inspecteurs. Leur rôle est d'enquêter, d'instruire et de contrôler les services relevant de l'administration centrale, des juridictions, les magistrats et leurs familles. Ils disposent pour cela d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle. L'Inspection générale exerce un contrôle permanent sur toutes les juridictions à l'exception de la Cour Suprême. Elle mène des enquêtes sur le personnel de la justice et transmet au ministre de la Justice des rapports d'inspection. L'Inspection reçoit aussi les plaintes adressées au ministre, les instruit et répond aux plaignants.

Ministère de la justice, www.justice.gov.ma/fr/Ministere/ig.aspx.

⁴² Organe principal d'audit et de contrôle du budget. Ses rapports ne seraient pas toujours rendus publics, voire négligés, et elle ne dispose d'aucune prérogative de puissance publique mais peut diligenter des enquêtes de son propre chef, indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif. *Global Integrity Report* (2008).

Par ailleurs, en ce qui concerne la répression et les enquêtes, il n'est pas indiqué si les services de police dépendant du ministère de l'Intérieur disposent d'unités spéciales de détection et d'investigation permettant d'identifier les actes de corruption et de tracer les fonds.

Enfin, l'Agence judiciaire du Royaume du Maroc, l'organe de représentation contentieuse de l'administration, a vu son rôle renforcé en matière de suivi de certaines affaires de détournement ou de dilapidation des deniers publics⁴³.

Niveau SDCA: 3

Le Maroc devrait développer un schéma clair de répartition des compétences et des prérogatives entre toutes les institutions et agences. On peut observer que la mise en place de l'ICPC a été longue et que son action n'en est encore qu'à ses prémises, se concentrant sur la prévention. Cependant, du personnel a été désigné et est en cours de recrutement et un budget lui a été alloué. Il faut veiller à étendre les moyens à toutes les instances d'investigation et de poursuite. L'accès aux nouvelles technologies, un financement adéquat et une formation spécialisée, notamment sur les pratiques financières et économiques à identifier et devant faire l'objet d'enquêtes et de sanctions, devraient être organisés pour tous les agents publics engagés dans la lutte contre la corruption. Quelle que soit la coopération engagée, un gros effort de formation des fonctionnaires aux pratiques concrètes de la corruption devra être mis en place. Le Maroc devrait aussi envisager des échanges internationaux et veiller à la formation de ces agents aux techniques de détection.

3.4.3 Coordination et coopération inter-organisations

Dans le cas où différents organismes sont engagés dans la lutte contre la corruption, des procédures devraient exister pour que les informations soient partagées et que les organismes coopèrent. Ces procédures sont vitales pour l'efficacité de la lutte contre la corruption. La communication entre les agences a démontré son importance pour détecter la corruption dans les administrations publiques et pour engager des poursuites. Les échanges sur les outils concrets et les techniques de prévention et de détection, ainsi qu'un travail d'analyse peuvent également être essentiels pour améliorer la compréhension de toutes les personnes engagées dans la lutte contre la corruption. Pour ces raisons, un certain nombre de pays ont créé des organismes de coordination centralisés pour faciliter et améliorer l'efficacité dans le partage de ces informations. L'accès des autorités responsables aux enquêtes et aux informations détenues par le procureur peut aussi permettre de renforcer cette coopération.

La coordination entre les volets préventif et répressif est difficile à évaluer au Maroc. Dans le cadre de sa mission de concertation et de coordination, l'ICPC tient des réunions avec les ministères de la Santé, de l'Équipement et du Transport, de l'Économie et des Finances, de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles technologies, de l'Intérieur, et de la Justice, dans la perspective d'une alliance institutionnelle pour lutter contre la corruption⁴⁴. Il convient de vérifier si les échanges d'informations sont efficaces et si tous les éléments ayant permis l'identification de pratiques de corruption parviennent au procureur général et aux juridictions judiciaires qui sont les seules à disposer du pouvoir coercitif. Il faut rappeler qu'il n'existe pas de mécanisme permettant de donner l'alerte (voir indicateur 3.4.2 ci-dessus). À l'heure actuelle, l'ICPC a pour mission, en vertu de l'article 2 du décret créant l'ICPC, d'« *informer l'autorité judiciaire compétente de tous les faits portés à sa connaissance à l'occasion de l'exercice de ses*

⁴³ OCDE (2009), *Examen de l'OCDE des politiques de l'investissement – Maroc*, p. 87.

⁴⁴ Note à l'intention de l'OCDE, Direction des Études et des Prévisions financières (DEPF), Ministère des Finances, Maroc (2009).

missions ». Or, à ce jour, l'ICPC reconnaît ne pas avoir mis en place de canal de transmission avec le ministère de la Justice pour les plaintes qu'elle reçoit⁴⁵.

Les institutions évoquées dans l'indicateur 3.4.2 précédent dépendent de ministères différents. Peu d'informations sont disponibles sur une éventuelle coopération au plus haut niveau, outre les réunions de l'ICPC mentionnées ci-dessus dont la fréquence n'est pas connue.

Il semble que peu d'affaires aient fait l'objet d'investigations et de poursuites. Il convient de se demander si, outre le problème de la justice déjà évoqué, le fait que les voies de transmission et d'administration des allégations ne soient pas définies ne joue pas aussi un rôle dans cette situation.

Niveau SDCA: 2

Alors que des modalités de coopération sont en cours de définition, à l'heure actuelle aucune voie officielle n'a été élaborée. Pourtant, certains organismes coopèrent spontanément. Ceci justifie un score de 2.

Afin d'atteindre un niveau supérieur, des procédures de partage d'informations devront être définies et effectivement suivies, notamment en ce qui concerne les déclarations de soupçons, ainsi que les informations provenant des cellules de renseignement financier et des institutions financières. Le niveau 5 nécessite enfin une meilleure définition des rôles. Dans le contexte marocain, pour favoriser la circulation et les échanges d'information entre les volets préventif et répressif, il conviendrait de formaliser de manière précise les canaux de communication.

3.4.4 Administration fiscale

Dans l'administration fiscale, les motivations susceptibles de pousser à adopter un comportement corruptif sont nombreuses, telles que l'enrichissement personnel des agents ou un échappatoire à l'impôt pour les contribuables. Divers facteurs contribuent à la corruption, parmi lesquels la complexité de la fiscalité, le pouvoir discrétionnaire accordé aux agents fiscaux et l'absence de contrôles suffisants. Le gouvernement doit avoir pour objectif d'établir une fiscalité logique et claire, notamment concernant les taux d'imposition et le nombre d'exonérations fiscales. Afin de réduire le pouvoir discrétionnaire des agents des impôts et de contribuer à les responsabiliser, les normes professionnelles de responsabilité des fonctionnaires doivent être rigoureuses et le recrutement du personnel doit être incitatif (y compris pour les promotions et rotations, afin d'éviter le clientélisme). Une formation adéquate doit être dispensée et adaptée aux besoins du personnel. Enfin, les responsabilités doivent être clairement définies et les fonctions dûment séparées.

Les services doivent être soumis à des contrôles internes et externes réguliers, conduits sur la base de normes de rendement prédéfinies et de principes tels que la prévention des conflits d'intérêt communiqués à l'avance au personnel. La répression peut avoir un effet dissuasif, tout comme les codes éthiques fixent des lignes directrices et prévoient des mesures disciplinaires internes dissuasives.

Ces dernières années, l'administration fiscale marocaine a mis en œuvre un programme d'assainissement de ses services et de chasse à la fraude à l'initiative de son Directeur général des impôts⁴⁶. Certaines réformes engagées concernent l'informatisation des procédures : paiement de la TVA, déclaration de l'impôt sur le revenu. Certaines mesures, pourtant conçues dans un souci d'efficacité voire d'une plus grande intégrité, peuvent cependant présenter des risques de fraude. Ainsi, par exemple, en matière de

⁴⁵ Interview du Président de l'ICPC du 3 août 2009, www.lereporter.ma. Voir aussi indicateur 3.3.2.

⁴⁶ *Global Integrity Report* (2008). Ainsi par exemple, suite à une enquête diligentée en 2004, de nombreux dysfonctionnements ont été mis en évidence, et ont entre autres abouti à des enquêtes à l'encontre de plusieurs inspecteurs des finances accusés de corruption et de dilapidation des deniers publics (www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_649/pdf_649/page06et07.pdf).

recours administratifs gracieux, le fonctionnaire des impôts est autorisé par la loi à négocier la dette fiscale avec une marge de 30 %. On peut entrevoir le risque de corruption que ceci comporte. Des allégations d'abus par les agents de l'administration fiscale ont en effet été rapportées. Il semblerait que les agents du fisc peuvent soumettre les entreprises à des pressions en les menaçant d'un redressement fiscal. Ce dernier est ignoré par les agents fiscaux en échange de pots-de-vin négociés.

Un accord entre la CGEM et la Direction générale des impôts a permis aux entreprises titulaires du Label CGEM pour la responsabilité sociale (c'est-à-dire prenant entre autres des engagements en matière de lutte contre la corruption) de bénéficier d'avantages administratifs : remboursement de la TVA dans les meilleurs délais, diligence quant à la délivrance des attestations d'achat en suspension de TVA et de l'attestation fiscale, règlement rapide et amiable des litiges éventuels⁴⁷.

L'administration fiscale dispose selon des rapports indépendants de ressources budgétaires suffisantes pour mener à bien sa mission⁴⁸.

Niveau SDCA: 2,5

Bien que le gouvernement porte une attention particulière à la corruption au sein de l'administration fiscale, et que de nombreuses procédures aient été simplifiées et que l'initiative de la CGEM et de la Direction générale des impôts est à saluer, aucune disposition d'ordre éthique n'a été mise en œuvre auprès du personnel de l'administration fiscale. Ceci explique le score de 2,5.

Afin d'atteindre une meilleure notation, il conviendrait d'introduire une série complète de mesures d'intégrité accompagnées de mécanismes d'alerte et de suivi pour éviter un comportement discrétionnaire des agents. Par ailleurs, ceci devrait s'accompagner d'une formation spécifique des agents publics et de la mise en place d'un système d'application effective des mesures. Un ordre juridique fiscal logique, des procédures simplifiées, ainsi que des normes professionnelles éthiques strictes, pourraient permettre d'assainir plus avant les services administratifs. Par ailleurs, une analyse des vulnérabilités à la corruption dans l'administration fiscale serait utile.

On notera que l'établissement d'un système fiscal logique avec une législation fiscale simplifiée constitue non seulement un frein à la corruption dans l'économie formelle, mais aussi dans l'économie informelle. Des taux d'imposition bas et un nombre d'exonérations fiscales faible permettent sans aucun doute de favoriser la remontée d'entreprises depuis l'économie informelle vers l'économie formelle.

3.4.5 Administration douanière

La lutte contre la corruption dans l'administration douanière implique une organisation efficace des opérations douanières. Les procédures et les normes de qualité doivent être définies et le pouvoir discrétionnaire des agents de douane réduit au minimum, avec une information clarifiée des usagers sur les procédures et les modalités de paiement.

De nombreux efforts ont été entrepris par les autorités douanières marocaines en matière d'informatisation, de transparence et de standardisation des procédures. Cependant, les zones frontalières restent difficiles à contrôler⁴⁹. Selon le dernier examen des politiques commerciales effectué par l'Organisation mondiale du commerce (conclusions du Président)⁵⁰, l'administration marocaine des douanes adopte une démarche s'inspirant directement de la Déclaration d'Arusha sur la bonne

⁴⁷ www.aujourd'hui.ma/economie-details62622.html (« La DGI accorde un traitement spécifique au label CGEM », *Aujourd'hui le Maroc*, 01-07-2008).

⁴⁸ *Global Integrity Report* (2008).

⁴⁹ *Global Integrity Report* (2008).

⁵⁰ OMC (2009), 4th *Trade Policy Review, Conclusions du Président*.

gouvernance et l'éthique en matière douanière⁵¹. L'Administration des douanes et des impôts indirects (ADII) fait notamment bénéficier depuis 2008 les entreprises titulaires du Label CGEM de la possibilité du dédouanement à domicile et de l'édition de la mainlevée sur place, d'un traitement privilégié pour le classement tarifaire des produits, ou encore du règlement différé des litiges nés à l'occasion des dédouanements⁵².

En outre, une phase d'officialisation des relations avec l'administration fiscale et l'administration douanière a été entamée avec l'introduction d'un identifiant fiscal unique (IFU). Une réduction sensible du nombre des opérateurs en douanes ne disposant pas d'IFU a pu être observée⁵³. Ceci permet une meilleure traçabilité et transparence des opérateurs commerciaux.

En janvier 2009, un chantier de réformes visant à lutter contre la corruption dans l'administration douanière, dont l'impact est encore difficile à évaluer, a été annoncé. Le Directeur général des douanes et impôts indirects a précisé que son administration avait mis en place un ensemble de réformes pour la maîtrise de l'éthique et de la transparence. Ces mesures concernent :

- la responsabilisation des dirigeants,
- une harmonisation et une simplification accrues dans le cadre législatif et réglementaire,
- une politique d'ouverture et de communication dans un cadre de transparence, permettant d'assurer une information complète et fiable,
- une augmentation des contrôles et des enquêtes, et
- un encouragement à la mobilité afin de réduire les risques liés à l'occupation longue de postes sensibles⁵⁴.

Enfin, il faut noter la création en janvier 2010 d'un Observatoire de l'éthique douane-secteur privé à l'initiative de l'ADII, de la CGEM et de l'ICPC. Cet observatoire public-privé a pour objectif d'identifier avec les parties prenantes les zones de vulnérabilité et les risques de corruption dans l'administration douanière⁵⁵.

L'administration des douanes dispose, selon les rapports, de ressources budgétaires suffisantes pour mener à bien sa mission, mais des fonctionnaires supplémentaires sont considérés comme nécessaires⁵⁶.

Niveau SDCA: 2,5

Comme pour l'administration fiscale, le score de 2,5 s'explique car, malgré les réformes bénéfiques engagées, aucune disposition d'ordre éthique n'a été mise en œuvre auprès du personnel. Des codes de conduite ainsi que des séances de formation et une analyse de vulnérabilités au niveau des points de contact entre le public et les agents de douane devraient être élaborés. Une analyse d'impact des mesures mises en place et des risques/vulnérabilités doit être encouragée.

⁵¹ Organisation mondiale des douanes (1993, révisée 2003), *Déclaration du Conseil de coopération douanière concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière*. Dans son préambule, la Déclaration « reconnaît [...] que la présence de la corruption risque de limiter considérablement la capacité de la douane à remplir efficacement sa mission », et exige des conditions de transparence et de conduite responsable de la part des administrations douanières et des entreprises, ainsi qu'un renforcement des contrôles, des règles éthiques et de l'esprit de corps.

⁵² www.aujourd'hui.ma/economie-details62622.html.

⁵³ Commission européenne (2009).

⁵⁴ *Aujourd'hui Le Maroc*, 21-01-2009. www.marocinfo.net/to/index.php/Societe/Lutte-contre-la-corruption-Badr-2-veut-reduire-le-contact-humain.cfm.

⁵⁵ « Douane-Secteur privé – Mise en place d'un Observatoire de l'éthique », *Le Matin*, 20 janvier 2010, www.lematin.ma.

⁵⁶ *Global Integrity Report* (2008).

3.4.6 Passation des marchés publics

La passation des marchés publics est un domaine particulièrement sensible à la corruption, nécessitant la mise en place d'un cadre juridique et de procédures strictes. La part importante de ces marchés dans les achats publics motive l'importance particulière qu'y attachent la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption et celle de l'OCDE. Les systèmes de passation des marchés publics doivent donc être basés sur la transparence, la libre concurrence et des critères objectifs dans la prise de décision.

Les réformes engagées par le Maroc dès 2005 pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics dans le cadre du "plan gouvernemental 2005" suivent des exigences préventives. Ces marchés représentent au Maroc un enjeu financier considérable (environ 100 milliards MAD en 2008, soit 16 % du PIB marocain, et 9 milliards EUR, 13 milliards USD [taux, octobre 2009]) et sont souvent qualifiés de « trou noir » de la lutte contre la corruption au Maroc⁵⁷. C'est pourquoi l'ICPC a créé un groupe de travail spécialisé pour formuler des recommandations. Il a d'ailleurs été consulté par le ministère de l'Intérieur sur le régime spécial des marchés publics dans les collectivités territoriales pour lesquelles la mise en œuvre des réformes introduites par le décret du 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés publics ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et leur contrôle (ci-après « le décret de 2007 ») était anticipée comme difficile⁵⁸.

Le Maroc a été associé à un projet pilote de la Division sur la gouvernance de l'OCDE visant à évaluer le décret de 2007 régissant la passation des marchés publics et a accueilli en avril 2008 une conférence majeure de l'OCDE sur l'intégrité dans les marchés publics⁵⁹.

a) Cadres et processus

Il est essentiel pour la mise en place d'un cadre réglementaire efficace et clair d'analyser et de couvrir la totalité du système de passation des marchés publics, de la définition des besoins jusqu'au paiement. Les normes développées internationalement, notamment la loi-type CNUDCI et l'accord de l'OMC sur les marchés publics, peuvent être une bonne indication des règles de standardisation et de prévisibilité dans les rapports avec les autorités publiques.

Une transparence accrue (y compris l'accès à l'information) et des procédures détaillées réduisent la part de discrétionnaire. Mais un système trop réglementé peut aussi favoriser la corruption lorsque les règles sont trop souvent ignorées. Toute réforme doit donc s'accompagner d'efforts en matière de formation et de sensibilisation du public et des entreprises. Le droit doit aussi être compris à tous les niveaux de l'administration publique et s'appliquer au plus grand nombre d'entités contractantes, pour la majorité des biens et services. Il est pourtant fréquent en pratique que certaines catégories d'achats publics soient exemptées du cadre habituel de passation des marchés publics et qu'aucune règle d'exception ne soit en vigueur. Or, les dérogations au droit commun présentent un plus grand risque de favoritisme et de corruption.

Des réformes significatives en matière de lutte contre la corruption dans les marchés publics ont été introduites par le décret de 2007. Ce décret, qui comble les lacunes observées dans l'ancien décret de 1998, a permis de renforcer les efforts de moralisation dans la passation des marchés publics par l'établissement de seuils pour l'application des règles d'attribution prévues par le décret (5 millions MAD, 450 000 EUR, 650 000 USD [taux, octobre 2009]).

⁵⁷ OCDE (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics – Etude d'apprentissage mutuel au Maroc*. ; USAID (2008), *Morocco corruption assessment*, p. 18. D'après une étude sociologique réalisée par Transparency Maroc en 2002, 60 % des marchés publics sont concernés par la corruption.

⁵⁸ Interview du Président de l'ICPC, Abdeslam Aboudrar, du 3 août 2009, www.lereporter.ma et www.lavieeco.com (« Il faut en finir avec la banalisation de la corruption »).

⁵⁹ Pour un compte-rendu, *Revue de la Trésorerie générale du Royaume* n° 7, février 2009, Spécial Marchés publics.

Des dispositions nouvelles visent explicitement la prévention de la corruption dans les marchés publics (art. 23 et 94 du décret de 2007). Tant les autorités contractantes que les soumissionnaires doivent faire la preuve de leur intégrité. Les soumissionnaires (à l'exception des personnes morales de droit public, art. 25) doivent fournir une déclaration sur l'honneur de ne pas recourir à la corruption ou à la fraude (art. 23-A-d), et le maître d'ouvrage doit déclarer sur l'honneur se comporter de manière indépendante vis-à-vis des concurrents (art. 94)⁶⁰. Ces mesures concernent 88 % à 90 % des achats publics qui, selon les statistiques de la Trésorerie générale, se font par voie d'appel d'offre ouvert⁶¹.

Certaines mesures ont été adoptées réglementant strictement la procédure de passation des marchés publics, plus particulièrement en limitant la part de discrétionnaire dans la procédure d'attribution :

- collectivité de la décision d'attribution,
- définition des critères à utiliser par la commission d'appels d'offres,
- généralisation de l'ouverture des plis en séance publique,
- poids de la commission dans le choix de l'attributaire, et impossibilité de changement par le maître d'ouvrage,
- information systématique des concurrents sur le contenu et le déroulement de la procédure d'attribution,
- obligation de motiver la décision d'éviction.

Les statistiques de la Trésorerie générale du Maroc indiquent que la part des marchés soumis aux règles des marchés négociés est en diminution. En nombre de transactions, ces marchés représentaient 23 % en 2000 et 5,2 % en 2007⁶².

Néanmoins, certaines zones d'ombre demeurent. En effet, l'examen des offres techniques et financières par la commission d'appel d'offres se fait toujours à huis clos (articles 36 et 38 du décret de 2007). De plus, le décret définit des critères indicatifs d'évaluation des offres, notamment le prix, mais aussi d'autres critères plus qualitatifs, laissant à l'autorité publique la définition et éventuellement la pondération de ces critères. Enfin, l'évaluation des besoins reste peu encadrée dans les textes.

Certains marchés font toujours l'objet de dérogations (art. 2 et 72 du décret de 2007). D'une part, les contrats de concession, de gestion déléguée et les PPP sont, en vertu de l'article 2 du décret de 2007, soumis à la loi n° 54-05 sur la gestion déléguée et non aux procédures de droit commun de passation des marchés, ce qui est une disposition fréquemment présente. Mais, d'autre part, l'article 72 prévoit une liste de marchés exemptés des conditions de publicité préalable et de mise en concurrence. Cette liste concerne notamment les marchés portant sur la défense nationale, mais aussi plus largement des marchés complexes nécessitant une expertise technique particulière et les marchés d'« extrême urgence impérieuse ». Ces marchés sont soumis aux règles des marchés négociés, c'est-à-dire par voie d'acte d'engagement, mais restent soumis en vertu de l'article 73 à l'exigence de fournir une déclaration sur l'honneur. Il serait utile d'en encadrer le recours de manière plus stricte, car certaines des catégories citées peuvent être comprises de manière très large, notamment au regard des critères d'urgence et de complexité. Des observations antérieures à 2007 rapportent que le pouvoir souverain tendait à ne pas soumettre tous les marchés à des procédures d'attribution transparentes, d'où l'intérêt de réglementer ces dérogations de manière très claire⁶³.

⁶⁰ L'article 94 insiste sur la probité dont doivent faire preuve les autorités contractantes qui « *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* ». L'article 23-A-d) exige du concurrent une déclaration sur l'honneur « *de ne pas recourir par lui-même ou par personne interposée à des pratiques de fraude ou de corruption des personnes qui interviennent, à quelque titre que ce soit, dans les différentes procédures de passation, de gestion et d'exécution des marchés* ».

⁶¹ Trésorerie générale du Maroc, dans OCDE (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics*.

⁶² OCDE (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics*.

⁶³ Denoeux, p. 149.

Enfin, les voies de recours et les délais d'introduction des recours en vigueur (art. 47 et 95 du décret de 2007) pourraient être améliorés. Les réclamations des concurrents évincés peuvent être fondées sur le non-respect de toute règle de procédure, mais seulement dans un délai de sept jours (pour comparaison, le délai prévu par la loi-type CNUDCI est de 20 jours). Ces réclamations doivent être formulées en premier lieu au maître d'ouvrage, puis au ministre de tutelle, au secrétaire général du gouvernement qui préside la commission des marchés (celle-ci est indépendante, mais ne peut rendre qu'un avis consultatif). Pour comparaison, la loi-type CNUDCI prévoit un recours devant l'autorité de tutelle, un recours administratif et un recours judiciaire, ce que le décret marocain ne prévoit pas (le juge des référés peut néanmoins être saisi).

La mise en application des dispositifs de lutte contre la corruption dans les marchés publics marocains est difficile, de l'aveu même des autorités contractantes⁶⁴. Les contrôles exercés à tous les niveaux de l'État ne sont pour l'instant pas venus à bout de la corruption dans les marchés publics. En particulier, les organismes financiers comme la Cour des comptes, le Trésor ou l'Inspection générale n'ont pas souvent réussi à rassembler les preuves nécessaires pour l'enquête et l'engagement de poursuites⁶⁵. Les contrôles *a posteriori* ne sont par ailleurs pas assez élaborés pour garantir la transparence.

Niveau SDCA: 3

Lors de la rédaction de ce chapitre le Maroc atteint un score de 3, grâce à une législation permettant d'assurer une passation efficace des marchés et de renforcer la transparence auprès de la plupart des autorités contractantes en recourant à des déclarations sur l'honneur et en encadrant la prise de décision pour l'attribution des marchés. Il reste, pour atteindre le score de 5, à renforcer l'application de ces standards de transparence dans les faits et à mieux encadrer les règles dérogatoires. Les autorités marocaines sont encouragées à faire en sorte que le cadre législatif et réglementaire soit appliqué de manière constante et efficace. Aussi, les voies de recours devront être améliorées. Il conviendrait en particulier de raccourcir les délais et facilitant les modalités de recours pour les plaignants, notamment en donnant accès à la commission des marchés.

Par la suite, les autorités marocaines ont informés que le plan d'action 2010-12 prévoit dans l'axe 3 "Consolidation de la transparence dans la gestion financière et des marchés publics", les mesures suivantes très encourageantes. En particulier :

- Unification du cadre juridique régissant les marchés publics et sa généralisation aux établissements publics et collectivités locales;
- Intégration des principes de bonne gouvernance dans la passation et l'exécution des marchés publics;
- Respect du principe d'égalité entre les concurrents;
- Amélioration des garanties octroyées aux concurrents;
- Amélioration des mécanismes des recours et des doléances;
- Obligation de publier toutes les étapes d'exécution des marchés publics sur le portail des marchés publics : www.marchespublics.gov.ma.

b) Réduction des risques de corruption

La passation des marchés publics peut jouer un rôle important dans la dissuasion, la détection et la sanction de la corruption. Les autorités publiques peuvent décourager la corruption en adoptant des mesures d'intégrité et de transparence (codes éthiques, nomination au mérite ou en fonction de critères

⁶⁴ OCDE (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics*.

⁶⁵ OCDE (2008), *Ibid.*

d'intégrité, formations, déclarations de ressources, etc.). Des mécanismes de contrôle peuvent être mis en place pour faire la veille des procédures d'attribution et identifier les irrégularités.

Afin d'accroître la transparence et de limiter les risques, les autorités publiques peuvent éviter de contracter avec des entreprises ou des personnes qui ont un antécédent de corruption et qui pourraient chercher à corrompre des agents publics. De plus, certains pays réglementent les activités d'intermédiaires menées par des soumissionnaires. L'intervention des intermédiaires peut être interdite, mais certains pays obligent plutôt les sociétés soumissionnaires à déclarer les intermédiaires impliqués et à diffuser des informations sur les commissions versées. Enfin, en raison du caractère souvent lucratif des contrats de passation des marchés publics, la disqualification, la suspension ou la résiliation d'un contrat pourrait affecter durement les contractants. Quand il est prévu, ce type de sanction doit être réglementé de façon claire afin d'éviter des risques de corruption supplémentaires.

La disqualification du soumissionnaire et la résiliation des marchés publics est prévue dans le droit marocain (art. 24 et 85 du décret de 2007). Cette sanction est imposée en cas d'inexactitude de la déclaration sur l'honneur (art. 24) et en cas d'acte frauduleux (art. 85). L'exclusion peut être temporaire ou définitive et est prononcée « *par décision du ministre intéressé, après avis de la commission des marchés* ». Cette exclusion ne porte que sur « *les marchés passés par les services relevant de son autorité* », et peut s'étendre, dans le cas de l'article 85, à tous les marchés publics sur décision du Premier ministre. L'article 24.b prévoit en outre une faculté de résiliation par l'autorité contractante du marché, comme c'est le cas dans la loi-type CNUDCI. En cas de mise en œuvre de cette procédure, le délai de réponse du concurrent visé est de quinze jours dans le cadre de l'article 24, et de dix dans celui de l'article 85, soit des délais relativement courts. Bien que l'examen des conditions des articles 24 et 85 fasse partie de la procédure d'appel d'offre ouvert (art. 35), il ne semble pas pour l'instant que l'historique des contractants fasse l'objet d'une attention particulière par les autorités contractantes. Une *due diligence* rigoureuse reste le meilleur moyen de mettre en œuvre le décret de manière transparente.

Le gouvernement a confirmé sa volonté de plus utiliser l'informatique dans les marchés publics et de renforcer le dialogue public-privé. La circulaire n° 7-07 du 12 avril 2007 sur la publication électronique des informations et des documents relatifs aux marchés de l'Etat instaure la création d'un portail des marchés publics tel que prévu à l'article 76 du décret de 2007. Ce site Internet (www.marchespublics.gov.ma), hébergé par la Trésorerie générale du Royaume, est une des voies vers la modernisation et la transparence de la commande publique. Ce site contient les avis de contrats publiés, les cahiers des charges en ligne et la liste des soumissionnaires exclus. Une plate-forme de dématérialisation des offres est aussi envisagée.

Le Pacte pour l'émergence industrielle 2009-2015 prévoit d'accorder des facilités, notamment en matière de marchés publics, aux entreprises labellisées, c'est-à-dire se conformant à certaines exigences d'intégrité notamment en matière de lutte contre la corruption (voir indicateur 3.5 sur le secteur privé).

Il faut enfin rappeler les risques associés à la corruption dans la passation des marchés publics. En mai 2009, la CGEM a rendu publique une matrice des risques marchés pour le secteur de l'électricité en matière de lutte contre la corruption⁶⁶. Ce guide est le produit d'un travail de groupe initié par la commission sur la lutte contre la corruption de la CGEM, auquel ont participé des représentants du secteur privé et du secteur public. Les plus grosses zones de risques de corruption ont notamment été identifiées au niveau de la passation des marchés. Ce guide définit les acteurs responsables et les situations de risque, et formule des recommandations en matière de prévention. L'idée phare de ces recommandations est de définir aussi précisément que possible chaque étape afin de diminuer l'impact du discrétionnaire, de diminuer le nombre de personnes en charge de la passation et d'instaurer des organes de contrôle indépendants. Les situations où les risques sont les plus élevés sont le choix ou l'orientation du choix technique, la définition des critères de sélection, le choix du mode de passation, la

⁶⁶ <http://www.cgem.ma/doc1/ed-cgem/siege/com/lut/2.pdf>.

réception des offres et la phase de contractualisation. Ce qui ressort de ce guide est que toutes les phases de la passation du marché sont sujettes à risque s'il n'y a pas de prévention. Il confirme l'étude réalisée par l'OCDE sur les règles marocaines de passation des marchés publics en 2008⁶⁷.

Niveau SDCA: 3

Le gouvernement marocain a bien saisi l'enjeu de la transparence dans la passation des marchés. Il semblerait cependant qu'il n'ait pas encore identifié tous les risques, ni mis en place des mécanismes de contrôle effectifs. Cet indicateur reçoit un score de 3, car si les administrations ont mis en place des mesures pour promouvoir et renforcer l'intégrité dans les marchés publics (et notamment la disqualification des soumissionnaires mêlés à des affaires de corruption), l'évaluation des risques par les autorités soumissionnaires, la réglementation des intermédiaires et les mécanismes de contrôle et d'identification des irrégularités ne sont pas prévus. Il faut saluer l'initiative de la CGEM de créer une matrice des risques pour le secteur de l'électricité et encourager l'identification des risques dans d'autres secteurs.

Afin de réduire les risques de corruption, il serait notamment recommandé de faire en sorte que la CGEM, en partenariat avec l'ICPC, mais aussi avec d'autres représentants privés et non gouvernementaux comme Transparency Maroc qui dispose d'un solide réseau d'experts, continue ses efforts pour identifier les vulnérabilités et former les agents aux situations potentielles de conflits d'intérêt⁶⁸.

De manière générale, il conviendrait aussi de :

- veiller à l'application effective du décret de 2007 en termes de moyens humains et matériels, notamment pour le contrôle et l'application des sanctions ;
- renforcer la déontologie administrative dans les marchés publics et mettre en place des codes éthiques (par exemple, des manuels de procédure pour les autorités publiques ou des formations pour sensibiliser le personnel aux enjeux et aux risques de la corruption, comme énoncé au préambule du décret de 2007) ;
- renforcer le système de recours (pour l'instant, la commission des marchés publics n'a été saisie qu'à deux reprises)⁶⁹, notamment compte tenu des risques réels de se retrouver sur une liste noire en cas de recours ;⁷⁰
- doter la commission des marchés publics (saisie en dernier recours) de plus d'indépendance⁷¹.

3.4.7 Opération de sensibilisation et éducation du public

Une prise de conscience des effets néfastes de la corruption est nécessaire à tous les niveaux de la société : gouvernement, secteur privé, public en général. Des opérations de sensibilisation ciblées et concrètes sont une composante essentielle d'une stratégie anti-corruption. Ces campagnes devraient s'adresser régulièrement aux agents publics, aux représentants professionnels et au public en général. Il faut informer sur les dommages et pertes résultant de la corruption ainsi sur les avantages de la résistance à la corruption, et communiquer sur les mesures en vigueur pour la combattre. Ceci nécessite

⁶⁷ OCDE (2008), Beth E. et Hrubí A. (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics : Étude d'apprentissage mutuel au Maroc*, document interne, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial (*Pilot application of OECD Principles in Morocco, in OECD Principles for Integrity in Public Procurement*).

⁶⁸ Recommandations dans OCDE (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics*. Initiative de la CGEM dans le secteur de l'électricité.

⁶⁹ Commission européenne (2009).

⁷⁰ *Global Integrity Report* (2008).

⁷¹ Recommandations dans OCDE (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics*.

que l'accès à l'information et la communication des priorités du gouvernement soient facilités. Une société civile bien informée peut s'engager dans la formulation d'idées pour lutter contre les menaces liées à la corruption et au crime organisé.

Des actions de communication ont été mises en œuvre en 2005 par le gouvernement marocain, mais aucune n'a été engagée depuis septembre 2007. Une des missions de l'ICPC est de communiquer concrètement sur le phénomène. Une charte déontologique serait notamment en préparation. Les efforts de Transparency Maroc sont pour l'instant substantiels mais insuffisants par rapport à la tâche à accomplir. La reconnaissance de cette instance par les autorités est très récente, et cette organisation n'a pas reçu mandat pour mener des actions de sensibilisation au nom du gouvernement.⁷²

Le baromètre mondial 2009 de Transparency International estime qu'au Maroc, l'acte de corruption moyen ne dépasse pas les 250 MAD (soit 23 EUR, ou 32 USD, taux, octobre 2009).⁷³ Cette étude indique aussi que 80 % des personnes sondées sont disposées à corrompre un agent public. Ces éléments montrent la banalisation de la corruption, notamment de la petite corruption et la nécessité de sensibiliser les populations aux risques de la corruption.

Enfin, la communication au public des nouvelles dispositions en vigueur permettrait d'accroître leur efficacité.

Niveau SDCA: 2

Afin d'améliorer ce score de 2, des campagnes plus régulières devront être menées, accompagnées d'un accès facilité à l'information. Beaucoup est à faire en matière de formation (notamment dès l'école), de sensibilisation des élites, des personnels et de la population à l'éthique et à la déontologie.

Les autorités marocaines ont reconnu la nécessité d'un tel effort. Aussi, le plan d'action 2010-2012 prévoit notamment l'élaboration d'un plan de communication et de sensibilisation pour la prévention et la lutte contre la corruption. Un tel effort est à encourager.

3.4.8 Les médias : un moyen de dénoncer les méfaits

La presse écrite, radio, télévisée et Internet peuvent être des alliés importants dans la lutte contre la corruption et pour améliorer les conditions politiques, économiques et sociales du pays. Dans de nombreux pays, la presse libre a contribué à une meilleure compréhension des dangers et des coûts de la corruption et à faire pression sur les élites dirigeantes. Le journalisme d'investigation a permis de mettre à jour de nombreuses affaires. C'est pourquoi les journalistes doivent voir leur liberté d'expression protégée.

⁷² Cette organisation ne rend que des rapports moraux une fois par an. Ces rapports sont souvent très critiques (par exemple, le dernier rapport moral de janvier 2009 annonce la « confirmation d'une corruption endémique »). Parmi certains accomplissements notables de Transparency Maroc il faut noter (1) l'insistance pour finaliser la ratification et la publication de la convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption. Un rapport rendu public en 2006 formule une série de recommandations pour aligner le droit national sur la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption ; (2) la réclamation et l'obtention de la suppression de la Cour spéciale de justice ; (3) la mise en place de deux organismes : le Centre d'assistance juridique anti-corruption (CAJAC) pour assister et orienter les personnes témoins ou victimes de corruption, grâce notamment à une aide et une assistance juridique gratuite, et l'Observatoire national de la corruption et du développement en novembre 2007 pour la collecte, le traitement et la promotion de l'information sur la corruption, la gouvernance et la transparence.

⁷³ Transparency Maroc (2009), *Baromètre de la corruption au Maroc*.

L'indépendance des médias est affirmée par l'article 9 de la Constitution marocaine (la liberté d'opinion et d'expression est garantie « *sous toutes ses formes* ») et la liberté de publication des journaux par l'article 1 du Code de la presse et de l'édition de 2002⁷⁴.

Depuis 2000, certains médias privés relayent les affaires de corruption, voire se dotent des moyens pour les révéler⁷⁵. Certains exemples de corruption de fonctionnaires par des sociétés étrangères ont par exemple pu être relayés⁷⁶. Dans la pratique, les faits rapportés et développés par les médias n'ont pas toujours de suites judiciaires. Il n'a pas été rapporté que les autorités judiciaires utilisent les médias comme mode de collecte d'informations.

En pratique, cependant, des entraves à la liberté de la presse sont observées, notamment au travers de nombreuses infractions et sanctions pénales sévères comprenant des peines privatives de liberté et des amendes élevées. La critique au souverain (« outrage au Roi ») est punie sévèrement (emprisonnement de 3 à 5 ans et amende de 10 000 à 100 000 MAD, suspension de la publication pendant 3 mois, voire interdiction, art. 41 du Code de la presse). Les journalistes peuvent aussi être poursuivis pour divulgation de documents confidentiels⁷⁷. Les sanctions pénales pour diffamation, notamment en cas de divulgation de fausses informations, sont nombreuses (art. 44 et suivants du Code de la presse)⁷⁸. Les responsables de publications sont tenus de disposer de la preuve de toute information divulguée (article 49 du Code de la presse), ce qui rend les révélations en matière de corruption difficiles⁷⁹.

Plusieurs tentatives de réformes ont été engagées sans succès, notamment en 2007.

Il serait sans doute judicieux de prendre en compte les recommandations de certains interlocuteurs, concernant notamment la nécessité de former les journalistes à l'investigation afin de professionnaliser le métier, et le besoin de soumettre la profession à une charte de déontologie afin d'éviter que les médias ne soient l'objet de manipulations ou le relais d'allégations erronées. Une loi sur le droit à l'information rendrait probablement le travail des journalistes plus facile et plus transparent.

Niveau SDCA: 2

Le secteur des médias est en place et relativement développé, et se base sur des dispositions constitutionnelles, mais ne bénéficie pas d'une protection aboutie, ce qui justifie un score de 2. Les pressions tant juridiques que politiques rapportées par les observateurs institutionnels, ainsi que le manque de moyens d'investigation des médias, justifient cette notation.

Afin d'améliorer ce score, les politiques publiques et éditoriales devront s'assurer que les journalistes sont à même de mener leurs activités sans pression, et faire en sorte qu'un journalisme d'investigation puisse être développé, notamment en terme de temps et de moyens, pour identifier les méfaits et vérifier les allégations de corruption. À terme, ces allégations, une fois vérifiées, pourraient même faire usage de commencement de preuve devant les tribunaux.

Selon le ministère marocain de la Justice, l'avant-projet d'amendement du Code pénal annoncé en juillet 2010 prévoit l'élaboration d'un projet de loi garantissant le droit d'accès à l'information. Aucune

⁷⁴ *Dahir* n° 1-02-207 du 25 Rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 77-00 modifiant et complétant le *Dahir* n° 1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) formant Code de la presse et de l'édition.

⁷⁵ Denoeux, p. 143

⁷⁶ OCDE (2006), *Groupe de travail MENA-OCDE sur la lutte contre la corruption*.

⁷⁷ Article 1 du Code de la presse : « Tous les médias ont le droit d'accéder aux sources d'information et de se procurer les informations de sources diverses, *sauf si lesdites informations sont confidentielles en vertu de la loi* ». *Global Integrity Report* (2008).

⁷⁸ Commission européenne (2009) ; Reporters sans frontières.

⁷⁹ All-Africa.com (juin 2009), « L'urgence de la réforme du code de la presse au Maroc », <http://fr.allafrica.com/stories/200906170673.html>.

information n'est disponible pour juger dans quelle mesure ce projet de loi, s'il était adopté, impacterait sur le travail des journalistes.

3.5 Actions du secteur privé pour enrayer la corruption

Parce que l'action du gouvernement n'est pas suffisante pour prévenir et combattre la corruption, l'implication du monde des affaires et de la société civile est très importante. Le rôle des entreprises est essentiel, notamment par la promotion d'actions individuelles faisant une référence claire à la lutte contre la corruption, mais aussi plus généralement comme moteur du changement structurel.

Les confédérations et associations d'entreprises peuvent jouer un rôle décisif dans la promotion des meilleures pratiques et dans l'identification des méthodes pour lutter contre la corruption au quotidien. Les sociétés internationales basées au Maroc peuvent être soumises à des règles plus strictes dans leur pays d'origine, ce qui peut également influencer le comportement des petites entreprises marocaines.

3.5.1 Codes de conduite comprenant des dispositions de lutte contre la corruption particulières

Les entreprises, leurs associations et les fédérations d'industrie peuvent apporter des contributions précieuses en s'engageant dans la recherche de moyens de lutte efficace contre la corruption, par exemple en engageant des initiatives en matière d'intégrité dans un secteur particulier ou dans plusieurs industries. Ces initiatives, prises aux niveaux local, régional et/ou mondial, permettent de mettre en commun les expériences, d'apprendre des pairs, et au final de niveler les conditions de concurrence. Dans le monde, de plus en plus d'entreprises adoptent des codes de conduite incluant des recommandations anti-corruption. Ces codes reflètent la philosophie éthique de l'entreprise.

La Confédération générale des entreprises marocaines (CGEM), une association privée regroupant les entrepreneurs du Maroc, assure un rôle primordial dans la promotion de règles éthiques au sein des entreprises.

Initiatives de la CGEM pour encourager le comportement responsable des entreprises

- La CGEM s'est dotée en 1998 d'un comité spécial de lutte contre la corruption.
- La Charte de responsabilité sociale de la CGEM⁸⁰ de mars 2008 (ou Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise) est issue d'un partenariat entre le ministère des Affaires économiques générales, le ministère délégué à l'Économie et la CGEM, avec une contribution de l'OCDE. Elle reprend le droit applicable et formule des recommandations et directives non obligatoires. L'un des engagements contenus dans cette charte est de prévenir la corruption par les voies suivantes : « *S'interdire tout comportement consistant à, directement ou indirectement, promettre, offrir, solliciter ou accorder des paiements illicites ou des avantages indus en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou tout autre avantage irrégulier ou illégitime ; ne pas offrir, ni accepter de verser à des agents publics ou privés, ni à leurs proches, des paiements, commissions occultes ou cadeaux en contrepartie de l'obtention ou de la modification d'un contrat de bien ou de services ; rendre visibles, par des moyens appropriés, les principes et l'action de l'entreprise contre la corruption et l'extorsion ; sensibiliser les salariés aux mesures prises par l'entreprise pour lutter contre la corruption et l'extorsion et promouvoir le respect de ces dispositions par les salariés au moyen d'une information adéquate, de programmes de formation et de procédures disciplinaires* ».
- Un code spécifique applicable aux PME et aux entreprises familiales, inspiré de la charte de responsabilité sociale, a aussi été mis en place par la CGEM.
- Les principes de la Charte favorisent aussi la création de comités d'éthique internes aux entreprises et devraient permettre, tout en tenant compte de la structure et de la taille des entreprises, de promouvoir des mécanismes internes et externes de contrôle de gouvernance

La labellisation des entreprises au Maroc : le Label CGEM pour la responsabilité sociale de l'entreprise

La CGEM organise depuis 2006 un système de labellisation des entreprises se soumettant à toutes les dispositions de la Charte de responsabilité sociale de la CGEM (voir ci-dessus). La labellisation est décernée par un comité, après une évaluation exhaustive menée par un expert indépendant accrédité par la CGEM.

Le Label CGEM est attribué pour une durée de trois ans aux entreprises basées au Maroc, membres de la Confédération, sans discrimination de taille, de secteur, de produits ou de services.

Les entreprises labellisées bénéficient de certains avantages et traitements spécifiques accordés par les partenaires du programme (l'Administration des douanes et impôts indirects, la CNSS, le Crédit agricole du Maroc, le Groupe Banques populaires, la Banque marocaine pour le commerce et l'industrie et la Direction générale des impôts), à savoir : tarification préférentielle, simplification des procédures, assouplissement des contrôles, gestion personnalisée, célérité dans le traitement des dossiers, etc.

Le Pacte national pour l'émergence industrielle (2009-2015) reprend la Charte de responsabilité sociale de la CGEM et le système de labellisation ; il confie à la CGEM la charge de les mettre en œuvre plus globalement auprès des entreprises, voire de les faire prévaloir dans les relations commerciales⁸¹. L'une des mesures prévues par le Pacte est la mise en place de « facilitations de procédures » pour les entreprises labellisées, suivant notamment les préceptes relatifs à la lutte anti-corruption⁸². Indéniablement, les démarches entreprises par la CGEM et relayées par le Pacte national pour l'émergence industrielle vont dans le sens d'une plus grande sensibilisation et responsabilisation des

⁸⁰ CGEM. www.cgem.ma/doc1/ed-cgem/siege/4.pdf.

⁸¹ Mesures 71 à 74 du Pacte national pour l'émergence industrielle 2009-2015 (février 2009).

⁸² Mesure 72 du Pacte national pour l'émergence industrielle 2009-2015.

entreprises. Ceci étant, les autorités doivent être alertées sur le fait qu'il faudra rester vigilant sur le type d'avantages conférés aux entreprises labellisées, notamment au regard du respect de la libre concurrence pour certains marchés. Par ailleurs, il faut veiller à ce que les labellisations se fassent de manière équitable et transparente, et ne donnent pas lieu à des paiements de pots-de-vin. Des vérifications régulières de l'application des standards seraient aussi importantes.

Pour l'instant, un très petit nombre d'entreprises nationales ont mis en place des codes de conduites opposables à tous les employés :

- La Banque Al-Maghrib a mis en place en 2005 un code de déontologie relativement sévère, en vertu duquel notamment les agents et leurs familles ne doivent percevoir aucun avantage ni adopter une attitude non intègre ou contraire à la loi⁸³. Des sanctions disciplinaires sont prévues pour non-respect de ces règles obligatoires dès l'embauche.
- Le Conseil déontologique des valeurs mobilières (CVDVM) a publié un code éthique relatif aux services portant sur les actifs financiers⁸⁴. Ce code qui régit les établissements financiers va moins loin que le code de la Banque Al-Maghrib car il n'impose que l'obligation pour les établissements financiers de former leurs employés. Par ailleurs, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect.
- L'Office national de l'électricité (ONE) s'est doté d'un comité et d'une charte éthique en matière de marchés publics, auxquels l'adhésion est volontaire et élaboré en coopération avec la CGEM (voir indicateur 3.4.6)⁸⁵.

Il existe aussi des organismes qui pourraient être davantage impliqués dans la mise en place de codes de conduite, parmi lesquels l'Institut marocain des administrateurs (IMA). Créé en juin 2009 à l'initiative conjointe de la Caisse de dépôt et de gestion, de la CGEM et du ministère des Affaires économiques et générales, l'IMA pourrait assurer un rôle de formateur en matière de bonne gouvernance dans les entreprises. Actuellement, l'IMA organise des séminaires de formation des administrateurs d'entreprises, des organes de gestion et de gouvernance des entreprises publiques et privées nationales, afin de renforcer leurs compétences et de les sensibiliser aux problématiques de la bonne gouvernance d'entreprise.

Par ailleurs, le Maroc a adhéré en novembre 2009 à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international dont font partie les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales. Le Maroc a désigné l'Agence marocaine de développement des investissements (AMDI) comme point de contact dans le cadre de cette Déclaration. L'AMDI, dont le fonctionnement est en cours de restructuration (voir dimension I.1, Politique et promotion de l'investissement), aura pour mission de promouvoir les principes auprès du secteur privé marocain, notamment le principe directeur n° VI contenant des recommandations sur la responsabilité sociale et pénale des entreprises dans la lutte contre la corruption.

Niveau SDCA: 2,5

Ces initiatives justifient un score de 2,5 pour cet indicateur, car très peu d'entreprises disposent effectivement de dispositions internes relatives à la lutte contre la corruption. La prise de conscience au niveau du secteur privé de la gravité de la situation, ainsi que des conséquences néfastes d'une corruption généralisée se fait lentement sentir au Maroc. Cependant, la suspicion porte aussi de plus en plus sur le secteur privé en tant qu'acteur à part entière de la corruption. Le gouvernement n'a pas pour autant encore encouragé les entreprises à élaborer des normes favorisant l'intégrité des affaires et des programmes de mise en conformité, ni à publier des rapports non financiers sur la politique sociale des

⁸³ www.bkam.ma/wps/wcm/resources/file/eb2caa0715dcee0/codedontologique.pdf.

⁸⁴ www.cdvm.gov.ma/uploads/docs/Codeethique.pdf.

⁸⁵ OCDE (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics*.

entreprises. Le gouvernement doit en particulier veiller à ce que les entreprises publiques ou semi-publiques connaissent et appliquent ces règles. Certains groupements professionnels mènent des actions de lutte, afin de faire du respect des considérations éthiques un « avantage compétitif » pour les entreprises marocaines.

Pour atteindre un score de 5, la définition de politiques d'intégrité au sein des entreprises devrait être encouragée de manière plus large. En cela, les effets du Pacte national pour l'émergence industrielle seront à surveiller. À partir du moment où les codes de conduite disposeront de normes claires en matière d'intégrité, et seront opposables à tout le personnel ainsi qu'aux sous-traitants, fournisseurs et intermédiaires, l'action du secteur privé dans la lutte contre la corruption sera rendue efficace. La mise en place d'initiatives sectorielles telles que celle réalisée par l'Office national de l'électricité, est aussi un facteur important, indiquant une forte implication du secteur privé dans la lutte contre la corruption.

3.5.2 Programmes de mise en conformité (qui comprennent particulièrement des dispositions anti-corruption)

Il est démontré que les entreprises doivent s'engager dans des programmes de mise en conformité conçus et mis en œuvre de façon appropriée afin de s'assurer de l'efficacité des codes de conduite. Les politiques et procédures développées dans le cadre de ces programmes de mise en conformité devraient donc contribuer à réduire l'activité frauduleuse, en identifiant et en développant des réponses appropriées pour les secteurs potentiels à risque.

Chaque entreprise doit déterminer pour elle-même les mesures qui sont les plus à même de la mener vers une culture de conformité. Toutefois, certaines normes sont communes à tous les programmes. Un élément essentiel pour la mise en place d'un code est de faire en sorte que tous ceux à qui il est opposable en soient informés, c'est-à-dire que les codes soient communiqués et acceptés au sein de l'entreprise, ainsi que dans les filiales à l'étranger, chez les fournisseurs, etc.. Une formation portant sur les normes et les procédures de mise en conformité, ainsi qu'une formation spécifique sur les secteurs à risque, sont essentielles.

Enfin, la mise en œuvre du code et de ses principes connexes peut impliquer la formulation et la désignation d'un organe de gouvernance d'entreprise chargé d'assurer la conformité. Des rapports sur des violations présumées ou de non-conformité devront être effectués régulièrement auprès de l'organe de conformité qui doit avoir des instructions claires sur l'attitude à adopter vis-à-vis de ces allégations.

À l'heure actuelle, il n'est pas démontré que les entreprises marocaines aient pu mettre en place un tel organe de conformité, ni que des sanctions internes aient été définies. S'ils existent, les programmes de mise en conformité sont encore rarement utilisés au Maroc. Cependant, l'initiative en cours dans le cadre du Pacte national pour l'émergence industrielle devrait permettre, si elle est menée à bien, de populariser et de rendre plus visibles les bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption et de prévention des conflits d'intérêts.

Niveau SDCA: 1

L'absence de programmes de mise en conformité justifie le score de 1.

Afin d'améliorer ce score et d'atteindre le plus haut niveau de gouvernance d'entreprise en matière de lutte contre la corruption et de conformité (*compliance*), les entreprises qui adopteront des codes de conduite devront les communiquer à leur personnel, y compris à l'étranger, aux intermédiaires et sous-traitants, assurer leur sensibilisation et leur formation, mettre en place une structure interne de mise en conformité et définir une politique visible de sanctions internes. Les rôles de l'AMDI, de la CGEM, voire de l'ICPC, devront être clarifiés afin de promouvoir l'implication du secteur privé marocain dans la lutte contre la corruption. Il faudra aussi veiller à élargir la base de consultation à d'autres associations patronales nationales et chercher à identifier les bonnes pratiques et retours d'expériences

internationales en la matière. Enfin, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales pourront, une fois mis en œuvre, constituer un cadre transposable aux entreprises opérant au Maroc, comprenant notamment des standards en matière de lutte contre la corruption pour les opérations commerciales, la gestion des filiales, les contributions politiques et charitables, les paiements de facilitation, les cadeaux, etc..

3.5.3 Établissement de rapports non financiers

La diffusion active d'informations est un élément conducteur important pour une bonne gouvernance. Les efforts de communication de la part des entreprises complètent ceux du gouvernement et peuvent faire une différence dans la lutte contre la corruption, car ils ont un impact important auprès du public. À cet égard, les réglementations gouvernementale et boursière sont essentielles.

Afin de lutter spécifiquement contre la corruption et les pots-de-vin, les gouvernements peuvent encourager les entreprises à inclure des éléments non financiers dans les rapports sur leurs activités économiques. En particulier, les entreprises engagées dans des programmes d'intégrité pourraient diffuser publiquement certains ou tous les aspects de la politique adoptée pour enrayer la corruption.

Les initiatives du gouvernement marocain établissant un cadre et des règles en matière de publication des informations des entreprises sont traitées dans le chapitre sur le gouvernement d'entreprise.

Niveau SDCA: 1

À l'heure actuelle, et malgré le fait que les priorités du gouvernement suivent une logique préventive, les entreprises ne sont pas encouragées à diffuser des informations non financières sur leurs actions de lutte contre la corruption, ce qui justifie un score de 1.

Afin d'atteindre le niveau 5, la diffusion de ces informations devra être encouragée par le gouvernement ou par des groupements professionnels, au bénéfice des employés, du public, mais aussi des actionnaires. Il convient d'encourager le dialogue entre le secteur privé et le gouvernement. Dans une phase ultime, les données sur la mise en œuvre des codes et conduite et programmes de mise en conformité devront être publiées, y compris par le biais de certification par des organismes d'audit extérieurs.

4. CONCLUSION

La prise de conscience au plus haut niveau de l'État de l'importance de la lutte contre la corruption au Maroc a permis d'initier un processus de réforme, plus particulièrement dans le cadre de la réforme de la justice en cours.

A moment de la rédaction de ce chapitre, plusieurs étapes dans la lutte contre la corruption avaient été franchies, notamment la création de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) en 2007, l'entrée en vigueur de la Convention des Nations unies contre la corruption en 2008, et l'adhésion aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales en 2009. Cependant, l'absence de résultats tangibles et visibles en matière de lutte contre la corruption continue de peser sur le climat des affaires.

L'analyse du schéma de lutte contre la corruption au Maroc a permis d'identifier un certain nombre d'obstacles à sa pleine efficacité politique, institutionnelle et juridique. Ces obstacles tiennent notamment à un manque d'encadrement et d'aboutissement de la lutte contre la corruption, à une volonté politique insuffisamment affichée et communiquée, ainsi qu'au manque de moyens institutionnels, financiers et humains. Les mécanismes de détection et les règles éthiques et d'intégrité ne sont pas suffisamment présents, voire systématiques, au sein des administrations.

Les recommandations principales issues de cette analyse s'attachent à insérer le Maroc dans un contexte international de lutte contre la corruption qui nécessite un cadre national moderne et adapté aux réalités du terrain.

Ainsi, il a été préconisé de développer et de mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la corruption fonctionnant avec toutes les parties prenantes (gouvernement, secteur privé, société civile, médias). Le cadre juridique devrait être adapté aux exigences actuelles des standards et retours d'expériences internationales en matière de lutte contre la corruption, notamment en ce qui concerne les sanctions et l'amélioration des canaux de coopération internationale et d'entraide judiciaire. L'architecture institutionnelle devrait être considérablement mieux définie pour établir des modalités précises et opérationnelles de coordination et de coopération. Enfin, c'est aussi un changement des mentalités qui devra s'opérer et pousser les réformes vers un climat des affaires plus sain, plus juste et plus transparent pour la région et les opérateurs du commerce international.

Les autorités ont adopté, en octobre 2010, un vaste plan d'action 2010-2012. Les mesures, dont un grand nombre font écho aux recommandations préconisées dans ce rapport, ne peuvent qu'être encouragées et leur mise en application effective devrait avoir des conséquences tangibles sur le climat des affaires.

RÉFÉRENCES

Banque mondiale (2007), *Maroc, Améliorer la gouvernance de la gestion publique*, Lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque mondiale au Maghreb, n° 5, <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCOINFRENCH/Resources/NM5.dossier2.pdf>.

Banque mondiale (2009), *Doing Business, Country Profile for Morocco*.

Banque mondiale (2010), *Doing Business, Country Profile for Morocco*.

Bertelsmann (2006), *Bertelsmann Transformation Index*.

Bertelsmann (2008), *Bertelsmann Transformation Index*.

Business anti-corruption portal, <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/morocco/show-all/>.

Commission européenne (2009), *Rapport de suivi Maroc, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_520_fr.pdf.

Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) (2007), *Livre blanc pour renforcer et consolider le dynamisme de l'économie marocaine*, www.cgem.ma/doc1/ed-cgem/siege/1.pdf.

Denoeux G.P. (2007), « Corruption in Morocco: Old Forces, New Dynamics and a Way Forward », *Middle East Policy*, Winter 2007, p. 134-151.

Eurojust (2008), *Rapport annuel 2008*, http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2008/Annual_Report_2008_FR.pdf.

Global integrity (2008), *Global Integrity Scorecards*, <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2008/Morocco.pdf>.

Hibou B., Tozy M. (2000), « Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc : fondement historique d'une prise de liberté avec le droit », *Revue Tiers Monde*, janv.-mars 2000, p. 23-47.

Transparency Maroc (2008), *Rapport moral*, www.transparencymaroc.org/images/projet_%20de_%20rapport_%20moral_%202008.pdf.

Maroc (1959), *Code de Procédure Pénale, Dahir n° 1-58-261 du 1^{er} chaabane 1378 (10 février 1959) formant code de procédure pénale*, Bull. Off. No. 2418-bis du 5 mars 1959, p. 383.

Maroc (1962), *Code Pénal, Dahir n° 1.59.415 du 26 novembre 1962*, Bull. Off. 2540 bis du 5 juin 1963, modifié par *Loi n° 79-03 amendant et complétant le code pénal, Dahir n° 1.04.129 du 15 septembre 2004*, Bull. Off. 5248 du 16 septembre 2004.

Maroc (1996), *Constitution du Royaume du Maroc*.

Maroc (2002), *Dahir n° 1-02-207 du 25 Rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 77-00 modifiant et complétant le Dahir n° 1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) formant Code de la presse et de l'édition*, http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Code_Presse_MAROC.2002.pdf.

Maroc (2002), Ministère de la Justice, *Rapport général de la Conférence sur les Stratégies de modernisation de l'administration judiciaire dans les pays arabes* (mars 2002).

Maroc (2007), Ministère de la Modernisation des services publics, *Circulaire No. 7-07 du 12 avril 2007 relative à la publication électronique des informations et des documents relatifs aux marchés de l'Etat*, <http://bdj.mmmsp.gov.ma>.

Maroc (2007), *Dahir n° 1-07-79 du 28 rabii I 1428 portant promulgation de la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux*, Bull. Off. No. 5522 du 3 mai 2007.

Maroc (2007), *Décret n° 2-05-1228 du 23 safar 1428 (13 mars 2007) instituant l'Instance centrale de prévention de la corruption*, Bull. Off. No. 5514 du 5 avril 2007.

Maroc (2007), *Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 (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*, Bull. Off. No. 5518 du 19 avril 2007.

Maroc (2008), Premier ministre, *Allocution du Premier ministre à l'occasion de la réunion du Conseil du gouvernement* (28 août 2008), www.pm.gov.ma.

Maroc (2008), *Discours royal de sa Majesté le Roi Mohammed VI* (20 août 2008).

Maroc (2008), Diwan Al-Madhalim, *Rapport d'activités au titre des années 2006-2007*, Bull. Off. No. 5680 du 6 novembre 2008.

Maroc (2009), *Discours royal de sa Majesté le Roi Mohammed VI* (20 août 2009).

Maroc (2009), *Pacte national pour l'émergence industrielle, Contrat-programme 2009-2015*.

Maroc (2010), Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des études et des prévisions financières, *Positionnement mondial du Maroc en matière de commerce extérieur, selon le Rapport du Forum économique mondial*.

Maroc (2010), Commission Interministérielle chargée de l'actualisation et du suivi du plan d'action de prévention et de lutte contre la corruption, *Programme de prévention et de lutte contre la corruption, Mesures à court terme 2010-2012*, 22 octobre 2010.

Michael B. (2009), *When EU Law meets Arabic Law: Assessment of Anti-corruption Law in Morocco and Some Proposed Amendments*, <http://www.pogar.org/publications/other/corruption/bryanne-morocco-anticorruption-09e.pdf>.

Nations unies, PNUD (1999), *Lutte contre la corruption – Le cas du Maroc*.

Nations unies, PNUD-Arab Rule of Law Initiative (2004), *National Report on the State of the Judiciary in the Kingdom of Morocco*, http://www.arabruleoflaw.org/Files/128085800293110000_Morocco_CountryProfiles.pdf.

OCDE (2006), *Business ethics and anti-bribery policies in selected MENA countries*, MENA Task Force on Business Integrity and Combating Bribery of Public Officials, [Groupe de travail MENA-OCDE sur la lutte contre la corruption], <http://www.oecd.org/dataoecd/56/63/36086689.pdf>.

OCDE (2008), Beth E. et Hrubí A. (2008), *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics : Étude d'apprentissage mutuel au Maroc*, document interne, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial [Pilot application of OECD Principles in Morocco, in *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*], <http://publications.oecd.org/acrobatebookchapters/4209061EC009.PDF>.

OCDE (2008), *Corruption – Glossaire des normes pénales internationales*, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/40/41194464.pdf>.

OCDE (2009), *Typologies on the role of intermediaries in international business transactions*, Final report, Working group on bribery.

OCDE (2009), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement – Maroc*, OCDE, Paris.

Organisation mondiale des douanes (1993, 2003), *Déclaration d'Arusha (révisée) concernant la gouvernance et l'éthique en matière douanière*.

Organisation mondiale du commerce (2009), *4th Trade Policy Review, Morocco*. http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp317_e.htm.

Réseau Euro-Méditerranéen des droits de l'homme (2008), *Maroc – L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire*, www.euromedrights.net/usr/00000026/00000027/00000029/00002052.pdf.

Transparency International (2006), Zirari M., *La mise en œuvre de la Conventions des Nations unies contre la corruption au Maroc*, http://www.transparency.org/content/download/10612/90964/file/a1_Morocco_Etudes261006.pdf.

Transparency International (2009), *Baromètre global de la corruption*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009.

USAID (2008), *Morocco Corruption Assessment*.

ANNEXE 1 : CRIMINALISATION DE LA CORRUPTION : INCRIMINATION ET SANCTIONS

Cette annexe a été réalisée par le Secrétariat de l'OCDE, et doit être lue en complément des indicateurs relatifs au cadre juridique de la lutte contre la corruption.

Les sources du droit marocain relatives à la corruption sont diverses :

- Conventions internationales :
 - Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption (signée le 9 décembre 2003, ratifiée le 9 mai 2007, publiée au Bulletin officiel le 17 janvier 2008 n° 5596 – en vertu de l'article 26 de la Constitution, elle est désormais applicable en droit interne depuis sa date de publication au Bulletin officiel). La seule obligation prévue pour les États est d'adopter un droit national mettant en œuvre les dispositions de la convention.
 - Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée (publiée au bulletin officiel par *Dahir* du 4 décembre 2003, Bulletin officiel n° 5188 du 19 février 2004 p. 265).
- Droit national
 - Articles 248 à 256 du Code pénal (anciennement 180 à 188) (modifié par 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).
 - Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle.
 - Loi sur la déclaration de patrimoine pour certaines fonctionnaires du Royaume. *Dahir* n° 1-07-202 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi n° 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, Bulletin officiel n° 5680 du 6 Novembre 2008. Le décret d'application n'a cependant pas encore été publié.
 - Loi sur la lutte contre le blanchiment des capitaux. (n° 49-05, Bulletin officiel du 3 mai 2007) qui incrimine le blanchiment de capitaux issus de pratiques de corruption. Elle est largement inspirée des 40 recommandations du GAFI, et a été codifiée dans le Code pénal aux articles 574-1 et suivants.

I- Éléments de l'infraction

- Champ d'application matériel de la loi pénale

Les standards internationaux définissent la corruption comme le fait de « *donner, offrir ou promettre* » (corruption active) et de « *recevoir, solliciter ou accepter* » (corruption passive) des pots-de-vin.

L'offre se produit quand un corrupteur précise qu'il est prêt à donner un pot-de-vin. La promesse a lieu lorsqu'un corrupteur convient avec l'agent de fournir un pot-de-vin (par exemple, lorsque le corrupteur accepte une sollicitation de l'agent public). L'octroi (le don) survient lorsque le corrupteur transmet bel et bien l'avantage indu. La demande ou sollicitation d'un pot-de-vin se produit quand un agent public indique à une autre personne que cette dernière doit verser un pot-de-vin pour qu'il agisse ou s'abstienne d'agir. Comme dans le cas de l'offre, de la promesse et de l'octroi, l'infraction est pleinement constituée une fois que l'agent a demandé ou sollicité le pot-de-vin ; il n'est pas nécessaire qu'il existe un accord entre le corrupteur et l'agent public. De plus, la personne sollicitée n'a pas besoin d'être

consciente des sollicitations ou de les avoir reçues (par exemple quand la sollicitation est interceptée par les autorités répressives avant d'avoir été transmise). La réception ou l'acceptation d'un pot-de-vin n'a en revanche lieu que lorsque l'agent prend bel et bien le pot-de-vin.⁸⁶

Le droit marocain couvre ces dimensions (voir indicateur 3.2.1).

Cependant, le peu de jurisprudence disponible en la matière montre une charge de la preuve difficile à rapporter en pratique : les actes de corruption sont par nature clandestins, or il semble que les juridictions marocaines exigent une preuve matérielle de l'élément intentionnel. Ainsi, par décision de la Cour suprême du 20 décembre 1984 (arrêt n° 9959), l'élément intentionnel est rejeté pour défaut de preuve au motif suivant : « *Le délit de corruption suppose la remise ou la tentative de remise d'une somme d'argent à un fonctionnaire pour exécuter une tâche ou s'abstenir de le faire, qui rentre dans le cadre de son travail. Le fait que la police judiciaire, après constat des lieux suspects, n'a découvert aucun fait susceptible d'accuser le prévenu, alors que ce dernier a essayé de corrompre les membres de la police lors de son audition, ne constitue pas un délit de corruption puisque le deuxième élément matériel du délit de corruption fait défaut* ».

- Champ d'application personnel de la loi pénale

L'article 248 du Code pénal liste les agents publics couverts par les dispositions de lutte contre la corruption. Le Code pénal couvre les (1) magistrats, fonctionnaires publics ou étant investi d'un mandat électif, (2) arbitres ou experts nommés par l'autorité administrative ou judiciaire ou les parties, (3) magistrats, assesseurs-jurés ou membres d'une juridiction, (4) médecins, chirurgiens, dentistes, sage-femmes, et pour l'article 249 tout commis, employé, ou préposé salarié ou rémunéré. La jurisprudence marocaine étend même cette notion aux personnes privées dans certains cas, par exemple, un banquier.

Par extension, deux textes pourraient contribuer à un champ d'application aussi complet que possible du droit pénal en offrant des éléments supplémentaires sur la manière dont est apprécié l'agent public : la loi formant statut général de la fonction publique et la loi sur la déclaration de patrimoine. Le *Dahir* du 24 février 1958 formant statut général de la fonction publique dispose dans son article 2 que « *A la qualité de fonctionnaire, toute personne nommée dans un emploi permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie des cadres de l'administration de l'État* ». Le *Dahir* du 20 octobre 2008 sur la déclaration de patrimoine présente une liste exhaustive des catégories d'agents concernés,⁸⁷ à savoir (1) tous les emplois civils et militaires nommés par le Roi en vertu de l'article 30 de la Constitution, (2) selon une définition fonctionnelle en fonction des missions, (3) les fonctionnaires et agents investis d'une mission publique ou ayant une incidence sur les deniers publics.

Le champ d'application ne visant que des personnes physiques, la responsabilité pénale des personnes morales n'est pas explicitement couverte. Seul le trafic d'influence (plus lourdement sanctionné, article 250, mais plus difficilement prouvable) peut leur être imputable (« *toute personne* »). Le Maroc a généralement toujours été réticent à incriminer les personnes morales en tant que telles et a plutôt préféré utiliser l'écran de la personne physique.

⁸⁶ OCDE (2008), *Corruption – Glossaire des normes pénales internationales*.

⁸⁷ À savoir, les membres du gouvernement et leurs cabinets, les membres du conseil constitutionnel, les membres des deux Chambres du Parlement, les magistrats, les membres de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, les élus des conseils locaux, des Chambres professionnelles et certains fonctionnaires et agents publics

Par ailleurs, la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales n'est pas punie.

- Champ d'application territorial de la loi pénale : difficulté en cas de corruption extraterritoriale ou internationale

Contrairement aux dispositions de l'article 42 de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption, qui invite les États à retenir le critère du lieu de commission de l'infraction, le Code pénal marocain retient la territorialité.

L'article 10 du Code pénal prévoit que « *Sont soumis à la loi pénale marocaine, tous ceux qui, nationaux, étrangers ou apatrides, se trouvent sur le territoire du Royaume, sauf les exceptions établies par le droit public interne ou le droit international* ». L'article 12 dispose que « *La loi pénale marocaine s'applique aux infractions commises hors du Royaume lorsqu'elles relèvent de la compétence des juridictions répressives marocaines en vertu des dispositions des articles 751 à 756 du code de procédure pénale* ». L'article 752 al. 1 du Code de procédure pénale prévoit que « *Tout fait qualifié de délit tant par la loi marocaine que par la législation du pays où il a été commis, peut être poursuivi et jugé au Maroc, lorsque son auteur est un Marocain* ».

- Champ d'application temporel de la loi pénale

La prescription de droit commun de cinq ans est applicable à partir de la commission du délit et à compter du prononcé de la peine (articles 4 et 690 du Code de procédure pénale).

II- Sanctions

a) Les sanctions principales

Des peines d'emprisonnement sont prévues (deux à cinq ans pour les fonctionnaires ou chargés d'une mission publique [art. 248], un à trois ans pour les autres personnes physiques [art. 249], deux à cinq ans en cas de trafic d'influence [art. 250] ainsi que des sanctions financières (2 000 à 50 000 MAD [art. 248], soit 180-4 500 EUR, 260-6 500 USD, taux octobre 2009 ; 5 000 à 50 000MAD [art. 249], soit 450-4 500 EUR, 650-6 500 USD, taux octobre 2009, 5 000 à 100 000MAD ; [art. 250], soit 450-9 000 EUR, 650-13 000 USD).⁸⁸

La confiscation des sommes est prévue à l'article 255, avec une exception pour les corrupteurs se dénonçant. Tous les avantages occasionnés par l'infraction de corruption devront être confisqués en vertu de l'alinéa 2 de l'article 255. Les produits de la corruption sont versés au Trésor public.

b) Les sanctions accessoires

- Privation des droits civils, civiques ou de famille (art. 256 renvoyant à l'article 40)
- Interdiction d'accéder à la fonction publique (art. 256)
- Disqualification des marchés publics (décret de 2007)

III- Mesures fiscales

Conformément aux recommandations de l'OCDE et de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption, le Maroc n'autorise pas la déductibilité fiscale des sommes reçues grâce à des activités de corruption.

⁸⁸ Les peines prévues sont plus faibles que dans le reste de la région où la corruption de fonctionnaires est plus généralement punie jusqu'à 25 ans. OCDE (2006), *Groupe de travail MENA-OCDE sur la lutte contre la corruption*.

ANNEXE 2 : SCHÉMA INSTITUTIONNEL

Cette annexe, rédigée à partir d'informations collectées par le Secrétariat de l'OCDE, complète les indicateurs concernant le cadre institutionnel.

| Institution | Création | Autorité | Prévention | | | Application | | |
|---|----------|--------------------------|-------------|--------------------|----------|-------------|------------|----------|
| | | | Observation | Contrôle/détection | Plaintes | Enquête | Poursuites | Sanction |
| Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) | 2007 | Primature | x | x | (x) | | | |
| Observatoire de la corruption | 2007 | Privé | x | | | | | |
| Hotline | | Privé | | | x | | | |
| Inspection générale des finances | | Ministère des Finances | | x | | x | | |
| Cour des comptes | | | | x | | x | | |
| Trésorerie générale | | | | x | | x | | |
| Inspection générale de la justice | 1974 | Ministère de la justice | | x | x | x | | |
| Police | | Ministère de l'intérieur | | | x | x | | |
| Procureur général | | Ministère de la justice | | | | x | x | |
| Juridictions | | Pouvoir judiciaire | | | | | | x |

I- La prévention

a) L'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC)

Créée en vertu de l'article 6 de la Convention des Nations unies contre la corruption, l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) fut instituée par le décret n° 2-05-1228 du 13 mars 2007 qui a été le résultat d'une large concertation avec le secteur privé et la société civile. L'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) dépend de la Primature en vertu du décret qui l'instaure.

Son champ d'action est défini aux articles 1 et 2 de ce décret :

- L'article 1 définit la corruption comme « *tous les actes en relation avec cette dernière, le trafic d'influence, le détournement et la concussion, tels que prévus par le Code pénal* ».

- L'article 2 définit la mission de cette instance comme étant « *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* ».

Certaines de ces missions incluent « *notamment* » 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 ;*
- *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. »*

Plus largement, selon son Président actuel, Abdeslam Aboudrar, le rôle de l'ICPC est d'être autant une autorité morale et un organe de pression dans la lutte contre la corruption auprès des autorités, qu'une force d'impulsion des réformes majeures et d'initiation des plans d'action.⁸⁹

L'ICPC a un pouvoir de recommandation pour le pouvoir législatif et exécutif mais n'est pas une instance judiciaire.

L'ICPC se compose :

- d'un Président nommé par le Premier ministre, pour une durée de six ans non renouvelable (actuellement, Abdeslam Aboudrar, qui est un des membres fondateurs de Transparency Maroc) ;
- d'une Assemblée plénière qui comprend, outre le Médiateur (Wali Al Madhalim), 16 membres nommés *intuitu personae* par leur autorité gouvernementale, 10 membres représentant les organismes professionnels et 13 membres issus de la société civile et de l'université. L'ensemble de ces membres est nommé pour une durée de 4 ans renouvelable une seule fois ;
- d'une Commission exécutive composée de 8 membres élus par l'Assemblée plénière parmi ses membres ;
- d'un Secrétariat général (composé actuellement de trois personnes).

Au niveau administratif, cette instance est divisée en quatre pôles (Stratégie et études, Affaires juridiques et coopération, Information et communication, Support). Actuellement, l'ICPC n'en est qu'à la phase de recrutement au niveau des pôles stratégiques.

⁸⁹ Interviews de Abdeslam Aboudrar le 3 août 2009, www.lereporter.ma (« Prévention de la corruption – Premier bilan ») et www.lavieeco.com (« Il faut en finir avec la banalisation de la corruption »).

Les structures ont été mises en place en novembre 2008 avec la nomination de ses membres et la réunion de sa première assemblée plénière. L'installation a eu lieu le 6 janvier 2009. Au total, trois assemblées plénières se sont déjà tenues, dont les deux premières ont été consacrées à l'étude et à la validation du règlement intérieur, et la troisième à la discussion du projet de stratégie de prévention de la corruption.

Onze axes stratégiques ont été définis au sein de l'ICPC dans le cadre du projet de stratégie de prévention de la corruption :

1. Approfondissement de la connaissance objective de la corruption ;
2. Évaluation des politiques et des pratiques publiques en matière de prévention et de lutte contre la corruption ;
3. Enracinement des valeurs d'intégrité et de transparence dans la gestion publique ;
4. Les marchés publics ;
5. Développement de l'administration électronique ;
6. Renforcement de l'intégrité et de la transparence dans le secteur de la justice ;
7. Renforcement des principes de transparence et d'éthique dans le secteur privé ;
8. Renforcement de la participation effective de la société civile dans la prévention de la corruption ;
9. Promotion des instruments de coopération et de partenariat avec les acteurs concernés au niveau national et local ;
10. Elargissement de la sphère de l'information, de la communication, de la formation et de la sensibilisation en matière de prévention de la corruption ;
11. Développement de la coopération internationale en matière de prévention et de lutte contre la corruption.

Ces différents axes stratégiques se déclinent en un ensemble d'objectifs, eux-mêmes traduits en actions. Le projet précise également les différents intervenants et un échéancier.

L'ICPC a notamment annoncé dans son plan d'action 2009-2010 la mise en place d'une base de données juridiques de la corruption.

b) L'Observatoire de la corruption et du développement de la transparence au Maroc

Créé par Transparency Maroc avec l'appui et le soutien financier de l'ambassade des Pays-Bas, l'Observatoire a pour activité principale la collecte des informations concernant la corruption et l'alimentation d'une base de données à partir de coupures de presse.

Les revues de presse mensuelles de cet Observatoire forment un répertoire des actes de corruption dénoncés par les médias. Les conférences organisées par l'Observatoire (notamment journées de sensibilisation des journalistes) permettent de faire état du phénomène et des avancées dans la prévention et la lutte contre la corruption.

Les objectifs de l'Observatoire sont de soutenir les efforts de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un instrument d'observation du phénomène de la corruption et de son analyse, et de formuler des propositions aux pouvoirs publics.

II. Les autorités judiciaires et de répression

À l'origine, suite à la suppression de la Cour spéciale de justice en 2004, une nouvelle Haute cour devait être créée avec faculté de saisine à partir de plainte contre les membres du gouvernement par les

citoyens.⁹⁰ En réalité, la Haute cour mise en place en 2008⁹¹ n'est effectivement compétente que pour les crimes et délits commis par les membres du gouvernement. La saisine par les citoyens n'a finalement pas été prévue (la constitution de partie civile est même exclue par l'article 28 de la loi organique).

En conséquence, pour ce qui est de la compétence d'exception en matière de corruption, la Haute cour ne remplace pas la Cour spéciale de justice supprimée en 2004 qui était « *chargée de la répression des crimes de concussion, corruption, trafic d'influence et détournements commis par des fonctionnaires* » et ne pouvait être saisie que par le pouvoir exécutif. Les fonctionnaires publics qui ne sont pas membres du gouvernement restent donc soumis à la compétence transitoire des cours d'appel désignées.

Ces dispositions transitoires sont d'une durée de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du décret supprimant la Cour spéciale de justice (article 7 de la loi n° 79-03). Elles ont donc pris fin le 16 septembre 2009. Depuis cette date, les juridictions pénales de premier degré sont donc compétentes.

⁹⁰ OCDE (2006), *Groupe de travail MENA-OCDE sur la lutte contre la corruption*, par. 174

⁹¹ *Dahir* n° 1-08-64 du 20 octobre 2008 portant promulgation de la loi organique n° 24-07 relative à la Haute Cour.

ANNEXE 3 : Grilles d'évaluation Dimension II – 1 Anti-corruption

SOUS-DIMENSION 3.1 : STRATÉGIE ANTI-CORRUPTION

INDICATEUR 1 : BILAN DE LA SITUATION DE LA CORRUPTION

| STRATEGIE ANTI-CORRUPTION | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Bilan de la situation de la corruption | Le gouvernement n'a ni effectué d'enquêtes sur la corruption ni mandaté d'organisation adéquate pour les effectuer. | Le gouvernement, ou une organisation adéquate mandatée par le gouvernement, a enquêté sur la situation nationale générale concernant la corruption. | Le gouvernement, mène des enquêtes ou donne l'autorité à une organisation appropriée, pour enquêter régulièrement sur la situation nationale générale concernant la corruption. | Le gouvernement réalise des enquêtes sur la corruption régulièrement, par industrie et dans les administrations clés et/ou sur l'application des lois et réglementations anti-corruption. | Le gouvernement publie des enquêtes qui contrôlent la corruption nationale et l'efficacité des mesures anti-corruption du pays. |

INDICATEUR 2 : EXISTENCE D'UNE STRATÉGIE ANTI-CORRUPTION

| STRATEGIE ANTI-CORRUPTION | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Existence d'une stratégie anti-corruption | Le gouvernement n'a pas fait de la lutte contre la corruption une priorité et n'a pas défini de stratégie anti-corruption. | Le gouvernement a exprimé une volonté politique de lutter contre la corruption. | Le gouvernement a exprimé sa volonté de lutter contre la corruption et a défini une stratégie anti-corruption dans un document officiel de politique qui définit les objectifs anti-corruption spécifiques et les domaines de priorité. | Le gouvernement a entamé la mise en œuvre de la stratégie nationale conformément à un plan d'action concret. Ce dernier comprend un certain nombre d'objectifs clairement définis à atteindre ainsi que le planning pour la mise en œuvre. | En plus du niveau 4, le gouvernement a institué un organisme permanent disposant du budget nécessaire pour surveiller de façon régulière et fréquente la mise en œuvre de la stratégie nationale anti-corruption ainsi que le plan d'action correspondant. |

INDICATEUR 3 : PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

| STRATEGIE ANTI-CORRUPTION | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Participation des parties prenantes | Toutes les éventuelles mesures anti-corruption du gouvernement sont confidentielles ; le grand public n'est pas informé de la stratégie anti-corruption du gouvernement et des lois et réglementations anti-corruption et pour l'intégrité correspondantes. | Certaines actions et mesures du gouvernement pour lutter contre la corruption sont rendues publiques. | Le gouvernement cherche à informer le public ; en particulier, le gouvernement rencontre occasionnellement différentes parties prenantes afin de les informer des dispositions et mesures du gouvernement en matière de lutte contre la corruption et pour favoriser l'intégrité. | Le gouvernement a créé des structures officielles auxquelles il a recours pour engager régulièrement un dialogue avec des représentants non gouvernementaux sur les dispositions et les mesures en matière de lutte contre la corruption et pour favoriser l'intégrité. | Le gouvernement consulte régulièrement différentes parties prenantes, y compris des représentants non gouvernementaux et les fait participer de manière systématique dans le développement de la politique anti-corruption du gouvernement. |

SOUS-DIMENSION 3.2 : INCRIMINATION DE LA CORRUPTION

INDICATEUR 1 : INFRACTIONS PÉNALES

| INCRIMINATION DE LA CORRUPTION | | | | | |
|--------------------------------|---|---|--|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Infractions pénales | Aucune disposition de droit pénal ne régleme la corruption. | La législation nationale établit que le fait de demander (solliciter), recevoir et accepter des avantages indus est un délit (également appelé délit de corruption passive) et que le fait d'offrir, de promettre et de donner des avantages financiers ou autres indus est considéré comme un délit (également appelé délit de corruption active). | En plus des éléments ci-dessus, d'autres actes sont criminalisés tels que le détournement de fonds, l'abus de confiance ou le détournement de biens d'un agent public. | En plus des éléments ci-dessus, les trafics d'influence actifs et passifs sont considérés comme des délits tout comme l'abus de fonctions ou l'enrichissement illicite d'un agent public. | En plus des éléments ci-dessus, la corruption "d'agents publics étrangers" est interdite. |

INDICATEUR 2 : ACTEURS IMPLIQUÉS DANS DES ACTES DE CORRUPTION

| INCRIMINATION DE LA CORRUPTION | | | | | |
|---|---|---|--|--|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Acteurs impliqués dans des actes de corruption | La législation ne définit pas la notion « agent public » qui pourrait être impliqué dans une opération de corruption. | La législation comporte une définition de la notion d'« agent public » en tant que bénéficiaire de pots-de-vin. Le concept d'agent public comprend les personnes ayant une fonction législative, administrative ou judiciaire à tous les niveaux du gouvernement. | En plus de l'objet 3, adresser l'avantage (pot-de-vin) à un tiers bénéficiaire est un délit. | L'intermédiation et l'intervention d'agents pour le compte d'entreprises engagées dans des contrats avec le gouvernement sont réglementées (soit par interdiction soit des obligations concernant ces intermédiaires) et la législation établit que c'est un délit de donner des pots-de-vin par des intermédiaires. | En plus des éléments précédents, la législation comporte une définition du concept d'agent public « étranger ». |

INDICATEUR 3 : IMMUNITÉS

| INCRIMINATION DE LA CORRUPTION | | | | | |
|--------------------------------|---|--|--|--|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Immunités | Les immunités s'appliquent même si le contrevenant est pris en train de commettre le délit (en flagrant délit). | Les immunités s'appliquent à un grand nombre d'agents publics. | Les immunités sont fonctionnelles (c'est-à-dire qu'elles s'appliquent à des actes commis par un agent dans le cadre de ses fonctions officielles). | Les immunités peuvent être levées et des règles définissent les circonstances dans lesquelles elles peuvent être levées. | Les immunités sont une raison de suspension ou d'interruption des délais de prescription. |

INDICATEUR 4 : SANCTIONS ET SAISIES

| INCRIMINATION DE LA CORRUPTION | | | | | |
|---------------------------------------|---|---|---|--|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Sanctions et saisie | Aucune sanction pénale n'est appliquée en cas de corruption et délits apparentés. | Les corruptions actives et passives sont passibles de sanctions ; bien que les sanctions ne soient pas très efficaces et dissuasives. | Les sanctions pour corruption active et passive ainsi que d'autres délits de corruption sont importantes et sont comparables à celles qui s'appliquent à d'autres délits de nature économique (comme le vol). | En plus des éléments précédents, les personnes morales peuvent être sanctionnées (la responsabilité des personnes morales peut être pénale, civile ou administrative). | La confiscation ou la saisie du pot-de-vin et de son produit sont disponibles (ou des amendes ou dommages équivalents peuvent être imposés). |

INDICATEUR 5 : COOPÉRATION INTERNATIONALE : ENTRAIDE JUDICIAIRE ET EXTRADITION

| INCRIMINATION DE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Coopération internationale : Entraide judiciaire et extradition | Le gouvernement ne coopère pas avec d'autres États dans le cadre de la lutte contre la corruption. | Le gouvernement coopère avec d'autres États, spontanément ou sur demande, c'est-à-dire qu'il assure l'entraide judiciaire et peut chercher des preuves à l'étranger (au moyen de traités bilatéraux, multilatéraux ou en tant que participant à une convention internationale anti-corruption). | Le gouvernement assure l'extradition ou, s'il refuse l'extradition de ses citoyens, transmet l'affaire aux autorités nationales compétentes chargées des poursuites. | Le gouvernement n'invoque pas la double incrimination lorsqu'un autre État demande une entraide judiciaire. | La législation nationale prévoit de lever le secret bancaire lorsque la coopération internationale est recherchée. |

SOUS-DIMENSION 1.3 : APPLICATION DES DISPOSITIONS NATIONALES ANTI-CORRUPTION

INDICATEUR 1 : CONTRÔLE ET DÉTECTION

| APPLICATION DES DISPOSITIONS NATIONALES ANTI-CORRUPTION | | | | | |
|--|---|--|--|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Contrôle et détection | Aucun mécanisme de contrôle interne n'a été introduit au sein de l'administration publique. | Des mécanismes de contrôle interne ont été introduits dans les administrations publiques, et les organismes publics, y compris les services d'application de la loi, ont des services de contrôle interne qui peuvent appliquer la législation administrative et appliquer des sanctions disciplinaires. | En plus des éléments précédents, des outils et des procédures d'évaluation des risques et de détection spécifiques ont été introduits au sein des organismes publics confrontés particulièrement à des risques de corruption (douanes, impôts, marchés publics et pouvoir judiciaire). | Des enquêtes internes ont été engagées en raison de soupçons de corruption. | Les services des affaires internes ont transmis des informations sur des soupçons de corruption aux organismes d'application de la loi. Ceux-ci détermineront s'il y a suffisamment d'éléments qui justifient d'effectuer davantage d'enquêtes et éventuellement d'engager des poursuites. |

INDICATEUR 2 : SIGNALEMENTS ET MÉCANISMES D'ALERTE

| APPLICATION DES DISPOSITIONS NATIONALES ANTI-CORRUPTION | | | | | |
|--|--|--|--|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Signalements et mécanismes d'alerte | Il existe aucune disposition ou directive relative à l'établissement de rapports sur des actes répréhensibles. | Des directives ou des instructions précisent les étapes que les agents publics devraient suivre, y compris en termes d'établissement de rapports, lorsqu'ils sont confrontés à des soupçons de corruption. | Des mécanismes pour donner l'alerte ont été établis pour les agents publics afin qu'ils puissent faire part de faits suspects par rapport à des allégations de corruption. | Des mécanismes pour donner l'alerte ont été mis en place afin de permettre à tout le monde de faire part de soupçons de corruption. | Des dispositions pour la protection des témoins assurent des garanties pour ceux qui rapportent des délits de corruption. |

INDICATEUR 3 : COLLECTE DE STATISTIQUES SUR LES DÉLITS DE CORRUPTION

| APPLICATION DES DISPOSITIONS NATIONALES ANTI-CORRUPTION | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Collecte de statistiques sur les délits de corruption | Les autorités ne collectent aucunes données sur les déclarations de soupçons de corruption ou sur les enquêtes sur les délits de corruption. | Les autorités collectent des données générales sur les délits de corruption, c'est-à-dire qu'il est possible d'estimer les délits de corruption en pourcentage de toutes les infractions pénales. | Les autorités collectent des données par délits de nature économique et de corruption, c'est-à-dire qu'il est possible de déterminer le type de délits de corruption commis. | Les autorités collectent des données et établissent des statistiques sur les différents délits économiques et de corruption par secteur économique/administration publique. | Les autorités collectent des données sur les actes pénaux, administratifs et civils, y compris les décisions d'exécution et les sanctions. |

SOUS-DIMENSION 1.4 : PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

INDICATEUR 1 : POUVOIR JUDICIAIRE INDÉPENDANT ET RESPONSABLE

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|---|---|--|--|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Pouvoir judiciaire indépendant et responsable | L'indépendance judiciaire n'est pas garantie par la constitution et la loi. | Les autorités judiciaires disposent de l'indépendance officielle nécessaire pour remplir leurs fonctions. Cependant, elles ne sont pas indépendantes financièrement. De fait, elles sont également (parfois) soumises à des abus d'influence. | Les autorités judiciaires disposent de l'indépendance constitutionnelle et financière nécessaires pour remplir leurs fonctions. Elles sont libres de toute pression politique. | Le pouvoir judiciaire est indépendant et les juges sont indépendants les uns des autres ; ils sont formés et rémunérés de manière satisfaisante (c'est-à-dire des salaires leur permettant ainsi qu'à leur famille de vivre convenablement. Par exemple, aucun juge n'a besoin d'avoir un second emploi pour des raisons économiques). | En plus des éléments précédents, le pouvoir judiciaire est responsable à travers un processus efficace de récusation. |

INDICATEUR 2 : INSTITUTIONS RESPONSABLES DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGEES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Institutions responsables de la lutte contre la corruption | Aucune institution n'a été spécialement chargée de la lutte contre la corruption et aucuns moyens n'ont été alloués à la lutte contre la corruption. | Le gouvernement a désigné certains ministères (ou institutions) pour lutter contre la corruption. | Des personnes en particulier ont été désignées pour lutter contre la corruption au sein d'organismes publics désignés. | Le financement et les ressources nécessaires (en particulier l'accès aux technologies) ont été alloués dans ce but précis pour les organismes publics engagés dans la lutte contre la corruption. | En plus des éléments précédents, les agents publics engagés dans la lutte contre la corruption obtiennent une formation spécialisée, y compris sur les pratiques financières et économiques à identifier, détecter, sur lesquelles enquêter et à sanctionner des affaires complexes de corruption. |

INDICATEUR 3 : COORDINATION ET COOPÉRATION INTER ORGANISATIONS

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|--|---|--|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Coordination et coopération inter organisations | Aucune voie de coopération et de coordination entre les organismes publics n'a été définie. Il n'y a pas de coopération inter organisations. | Bien qu'aucune voie officielle de coopération et de coordination n'ait été fixée, plusieurs organismes engagés dans la lutte contre la corruption coopèrent spontanément et au cas par cas. | Il existe des procédures pour le partage d'informations et elles sont effectivement suivies (c'est le cas en particulier lorsque plus d'un organisme est engagé dans la lutte contre la corruption). | Des mécanismes de renvoi assurent que les soupçons de corruption sont transmis aux autorités d'application de la loi (l'organisme anti-corruption autonome d'application de la loi lorsque ce type d'organisme existe). | En plus des éléments précédents, des institutions financières et non financières sont nécessaires pour faire part, à la cellule de renseignement financier, de soupçons de blanchiment d'argent lié à la corruption d'agents publics qui transmettent les informations aux autorités d'application de la loi. |

INDICATEUR 4 : ADMINISTRATION FISCALE

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGEES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|---|---|---|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Administration fiscale | Aucune attention particulière n'a été accordée à l'intégrité au sein de l'administration fiscale. | Le gouvernement a porté une certaine attention à la corruption au sein de l'administration fiscale. Des enquêtes ont été menées pour diagnostiquer les problèmes potentiels et suggérer des mesures de réforme. | En plus des éléments précédents, la législation fiscale a été rationalisée et le système fiscal a été simplifié tout comme certaines mesures pour l'intégrité ont été définies pour cette administration (règles éthiques, codes de conduite ou gestion des ressources humaines). | En plus des éléments précédents, une série complète de mesures pour l'intégrité ont été introduites (normes éthiques, codes de conduite et gestion des ressources humaines). Ces mesures ont été communiquées efficacement et régulièrement aux agents publics. Des séminaires de formation assurent une compréhension satisfaisante de la part des agents publics. | En plus des éléments précédents, la mise en œuvre d'une série complète de mesures pour l'intégrité est régulièrement révisée et les soupçons de violation des dispositions anti-corruption peuvent être rapportés et les fautes professionnelles sanctionnées. |

INDICATEUR 5 : ADMINISTRATION DOUANIÈRE

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|---|---|--|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Administration douanière | Aucune attention particulière n'a été accordée à l'intégrité au sein de l'administration douanière. | Le gouvernement a porté une certaine attention à la corruption au sein de l'administration douanière. Des enquêtes ont été menées pour diagnostiquer les problèmes potentiels et suggérer des mesures de réforme. | En plus des éléments précédents, quelques mesures ont été définies, et introduites dans l'administration douanière (telles que l'évitement des lourdeurs administratives, la limitation du pouvoir discrétionnaire des agents publics dans l'exercice de leur fonction, l'introduction de transferts bancaires à la place de paiements en espèces des droits de douane, l'adoption de règles éthiques, de codes de conduite, de directives sur l'intégrité ou des mesures sur la gestion des ressources humaines). | En plus des éléments du niveau 2, une série complète de mesures a été adoptée pour améliorer l'organisation des opérations douanières et des mesures d'intégrité ont été définies et introduites (normes éthiques, codes de conduite et mesures sur la gestion des ressources humaines). Ces mesures ont été communiquées efficacement et régulièrement aux agents publics. Des séminaires de formation assurent une compréhension satisfaisante de la part des agents publics. | En plus des éléments précédents, la mise en œuvre d'une série complète de mesures pour l'intégrité et l'organisation est régulièrement révisée. Les soupçons de violation des dispositions anti-corruption peuvent être rapportés et les fautes professionnelles sont sanctionnées. |

INDICATEUR 6 : PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

a. Cadres et processus

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Passation des marchés publics | Aucune règle ou disposition particulière ne réglemente la passation de marchés publics. | La législation a été instaurée pour chercher à assurer une livraison efficace et un bon rapport qualité-prix. | Les processus de passation de marchés publics ont été normalisés pour renforcer la transparence, réduire les possibilités de décision discrétionnaire et de changements des procédures frauduleux. | Des procédures transparentes de passation de marchés sont mises en œuvre par la plupart/toutes les entités publiques et s'appliquent à la plupart des contrats de passation de marchés. | Les dérogations concernant les règles et normes de passation de marchés publics sont limitées, elles s'appliquent uniquement à un nombre limité d'achats publics de biens et services et ils sont sujets de réglementations de substitution. |

b. Réduction des risques de corruption

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGEES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Passation des marchés publics | Les administrations de passation de marchés publics n'ont pas développé de mesure particulière pour promouvoir l'intégrité, dissuader et sanctionner la corruption dans le cadre de marchés publics. | Les administrations de passation de marchés publics ont développé des mesures pour promouvoir et renforcer l'intégrité. | En plus de la mise en œuvre de mesures d'intégrité, les organismes de passation de marché exécutent des mesures élémentaires de précaution pour évaluer les risques possibles associés aux candidats aux contrats de marchés. | Des dispositions particulières règlementent l'intervention et l'action d'intermédiaires ou d'organismes pour des sociétés engagées dans la passation de marchés avec le gouvernement. | Les organismes chargés de la passation de marchés publics peuvent écarter de contrats publics des entreprises, si elles ont été mêlées auparavant à des délits de corruption. |

INDICATEUR 7 : OPÉRATION DE SENSIBILISATION ET ÉDUCATION DU PUBLIC

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Opération de sensibilisation et éducation du public | Le gouvernement ne s'est pas engagé, ou presque, dans des opérations de sensibilisation pour expliquer que la corruption doit être combattue. | Le gouvernement s'est engagé dans des campagnes générales sur les effets néfastes de la corruption. | Le gouvernement a fourni de la documentation d'accès facile, aux agents publics et à la société civile et des affaires, concernant l'impact négatif de la corruption et les mesures de protection des droits et intérêts des citoyens sans recourir à la corruption. | Le gouvernement alloue des fonds spécifiques pour la sensibilisation et l'éducation de groupes à risque élevé (secteur public et des affaires). | Le gouvernement développe et/ou soutient les programmes d'éducation en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption en général (y compris dans les écoles et universités). |

INDICATEUR 8 : LES MÉDIAS : UN MOYEN DE DÉNONCER DES MÉFAITS

| PERSONNES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Les médias : un moyen de dénoncer des méfaits | Il n'existe pas de dispositions pour assurer une liberté de la presse. | Un secteur des médias est en place et se base sur des dispositions juridiques élémentaires. | Les journalistes peuvent mener leurs activités sans pression d'aucune sorte. | Le secteur des médias est bien développé et certains journalistes s'engagent dans des activités d'investigation afin d'identifier des méfaits y compris les allégations de corruption. | Le secteur des médias est bien développé, les journalistes sont formés au journalisme d'investigation et disposent, dans le cadre de leur travail, du temps et des ressources nécessaires pour mener un journalisme d'investigation. Les allégations des médias peuvent être suffisantes pour ouvrir des enquêtes judiciaires pour des faits de corruption. |

SOUS-DIMENSION 1.5 : ACTIONS DU SECTEUR PRIVE POUR ENRAYER LA CORRUPTION

INDICATEUR 1 : CODES DE CONDUITE (QUI COMPRENNENT PARTICULIÈREMENT DES DISPOSITIONS ANTI-CORRUPTION)

| ACTIONS DU SECTEUR PRIVE POUR ENRAYER LA CORRUPTION | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Codes de conduite (qui comprennent particulièrement des dispositions anti-corruption) | Les entreprises ne sont pas familiarisées avec les principes d'intégrité du commerce ; aucune communication y afférant n'a eu lieu au niveau national. | Les entreprises ont été familiarisées à l'intégrité du commerce au moyen de séminaires nationaux et/ou internationaux destinés aux représentants clés des entreprises. | Certaines entreprises ont commencé à définir leur politique d'entreprise en matière d'intégrité. Elles ont développé des codes de conduite qui établissent également des normes d'intégrité pour leur personnel. | Une grande partie des entreprises ont adopté des codes d'entreprise qui comprennent des normes d'intégrité claires applicables en toutes circonstances de commerce et à tout le personnel, les fournisseurs, les sous-traitants, les consultants et les intermédiaires. | En plus des éléments précédents, les entreprises ont adhéré à des initiatives d'intégrité sectorielles ou concernant plusieurs industries. |

INDICATEUR 2 : PROGRAMMES DE MISE EN CONFORMITÉ (QUI COMPRENNENT PARTICULIÈREMENT DES DISPOSITIONS ANTI-CORRUPTION)

| ACTIONS DU SECTEUR PRIVE POUR ENRAYER LA CORRUPTION | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Programmes de mise en conformité (qui comprennent particulièrement des dispositions anti-corruption) | Les entreprises n'ont pas adopté de politiques de mise en conformité afin de compléter leur code de conduite. | Les entreprises ont envoyé leurs codes de conduite d'entreprise à tout leur personnel, y compris aux filiales à l'étranger. | En plus des éléments précédents, les codes de conduite d'entreprise ont été communiqués à l'extérieur aux entrepreneurs et autres parties prenantes, y compris aux intermédiaires. Les sociétés organisent également des formations concernant la conformité au sein de l'entreprise et les fournisseurs sont impliqués dans certaines de ces formations. | En plus, les entreprises ont désigné une structure pour la mise en de conformité chargée de mettre en œuvre les politiques et les procédures de conformité. La structure de mise en conformité doit aussi collecter et agir face aux allégations de corruption. | De plus, les entreprises ont défini des politiques claires en matière de sanctions pour les cas de non-respect du code. |

INDICATEUR 3 : ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS NON-FINANCIERS

| ACTIONS DU SECTEUR PRIVE POUR ENRAYER LA CORRUPTION | | | | | |
|--|---|---|--|---|---|
| | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Niveau 4 | Niveau 5 |
| Établissement de rapports non-financiers | Le gouvernement encourage ou interdit aux entreprises la diffusion d'informations non-financières sur les actions pour lutter contre la corruption. | Les gouvernements encouragent la diffusion d'informations non-financières anti-corruption, mais les entreprises ne diffusent aucune information concernant leur politiques et leurs pratiques éventuelles pour lutter contre la corruption. | Les gouvernements encouragent la diffusion d'informations non-financières anti-corruption et les entreprises, ayant adopté des codes de conduite et les programmes de mise en conformité, en informent leurs actionnaires. | Les gouvernements encouragent la diffusion d'informations non-financières anti-corruption et les entreprises, ayant adopté des codes de conduite et des programmes de mise en conformité, communiquent sur cette politique. Les entreprises communiquent également des éléments clés de cette politique, y compris entre autres sur le système de gestion, les procédures de dénonciation, la formation du personnel etc. | En plus de l'établissement de rapports selon le niveau 3, les entreprises rendent disponibles des données sur la mise en œuvre et la mise en application des mesures d'intégrité (y compris au moyen de certification par des audits extérieurs). |

