



**Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion**  
Initiative conjointe de l'OCDE et l'Union européenne, financée principalement par l'UE

## **MAROC**

### **INTERVENTION DE M. DE SOUSA, SIGMA EXPERT, SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À L'INSTANCE NATIONALE DE LA PROBITÉ, DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Rabat, 30 janvier 2013

#### **PRESENTATION**

Monsieur le Ministre chargé des relations avec le parlement et de la société civile  
Monsieur le Président de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption, M. Abdeslam Abouddrar  
Mesdames, Messieurs,

Par œuvre de la constitution de 2011, l'Instance Nationale de Prévention de la Corruption a été transformé en un organisme de rang constitutionnel. Cependant, la constitutionnalisation de l'Instance n'offre pas une garantie absolue en ce qui concerne sa durabilité, cette décision démontre un effort assertive par le gouvernement du Maroc de doter le combat contre la corruption d'un cadre légal et institutionnel durable.

Le nouveau projet de loi ajouté à la mission préventive de l'ICPC une mission répressive et c'est sa grande nouveauté. L'élargissement de la mission et compétences de l'Instance posent un nombre de questions sur son efficacité et responsabilité.

Je ne présenterai pas des solutions juridiques concrètes pour améliorer ledit projet de loi. Cette analyse juridique a été déjà réalisée par SIGMA. Je suis plutôt concerné à faire quelques remarques à caractère conceptuel sur le format, compétences, localisation et fonctionnement de la nouvelle Instance.

J'espère que les commentaires que je vais présenter succinctement peuvent contribuer au débat sur les avantages et limitations des choix de politique publique du projet de loi et à sa réorientation, le cas échéant.

Je commencerais par rappeler que, au niveau international, l'histoire des organismes spécialisés est basée sur des expériences généralement plus négatives que positives.

Ce document est rédigé avec le soutien financier de l'Union européenne (UE). Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels de l'UE, de l'OCDE ou de ses pays membres, et des pays bénéficiaires participant au Programme Sigma.

Les organismes spécialisés de combat contre la corruption sont souvent nés dans un contexte de scandale et de crise, ce qui contribue à expliquer leur capacité limitée à produire des résultats et la courte existence de certains de ces organismes.

Après l'échec perçu des organes répressifs classiques (police, tribunaux, procureurs), les organismes spécialisés sont souvent considérés par les gouvernements que les adoptent comme une espèce d'élixir, de panacée pour tous les problèmes liés au combat à la corruption. De ce fait, ils ont un très grand contenu communicationnel ou politico-symbolique.

La plupart de ces organismes ont été mis en place dans des contextes de corruption généralisée et un nombre considérable d'entre eux n'ont pas été à la hauteur des attentes suscitées. Une raison de cette déception est que les défaillances graves qui gisent aux racines des échecs de la gouvernance publique, qui sont normalement les vraies causes de cette corruption généralisée, ont été peu analysées et peu prises en compte.

Les facteurs responsables de leur échec institutionnel sont plusieurs. Il ya des problèmes concernant leur format institutionnelle, le type de compétences attribuées, les pratiques de recrutement, le manque de planification ou de gestion, et d'autres facteurs de nature contextuelle.

Le format de ces organismes et leur succès dans le rattrapage de nouvelles formes de corruption varient grandement d'un pays à l'autre. Mais il y a aussi une bonne dose de mimétisme institutionnel.

D'une part, la création de ces organismes devrait refléter des traditions juridiques et institutionnelles des pays concernés. Chaque agence est, à cet égard, unique. Quelques pays ont doté leurs agences de pouvoirs d'enquête et de auto-saisine, tandis que d'autres ont préféré un rôle plus préventif, éducatif et informatif. Il existe également des différences en ce qui concerne leur champ d'action, les ressources, les exigences de reddition de comptes, etc.

D'autre part, il y a aussi une convergence des types d'organismes adoptés. Les gouvernements ont souvent tombés dans la tentation de copier «modèles de réussite» sans accorder suffisamment d'attention aux spécificités du contexte-pays, institutionnel et culturel, dans lequel les nouveaux organes sont censés d'opérer. La connaissance des succès et des échecs des organismes étrangers et l'importation de modèles déjà prouvés à l'étranger, sont un élément important de cette politique et processus d'ingénierie institutionnelle, mais le plus souvent les gouvernements admirent les résultats sans se soucier des facteurs qui influencent et expliquer leur succès relatif dans un contexte national spécifique.

Indépendamment de leur format et leurs pouvoirs, ces organismes spécialisés se heurtent à plusieurs et variés obstacles concernant leur mission et fonctionnement, ce qui explique les maigres résultats obtenus. Parmi ces obstacles on peut compter notamment : les difficultés d'ordre réglementaires, de capacitation institutionnelle, de cultures organisationnelles, pratiques de coopération interinstitutionnel et de partage d'information, et les difficultés à établir une bonne relation de travail avec la sphère politique et la société civil.

Il y a toujours un écart entre les résultats attendus et ceux réalisables qui ne doivent pas nullement être ignorés.

Les rapports qu'ont été produits par SIGMA concernant la réforme de l'ICPC attirent l'attention sur les sujets qui peuvent se révéler problématiques dans le futur, notamment la faible institutionnalisation des systèmes de control et responsabilité de l'organisme, l'ouverture au financement privé de l'organisme, et le choix douteux en faveur d'acquérir des compétences d'investigation qui peuvent amener à discordances et confrontations avec d'autres autorités judiciaires, le parquet et la police.

J'essaierais d'être synthétique et de souligner seulement les principaux problèmes ou défis :

- **Des problèmes conceptuels.** Le projet de loi devrait mieux définir plusieurs concepts tels que la «moralisation de la vie publique», la «probité», les «actes de corruption», la «bonne gouvernance», la «transparence», «l'intégrité», etc., qui sont à la base des objectifs de l'instance. Il faut d'en procurer des définitions claires et opérationnelles de ces concepts afin de faciliter leur interprétation et application, ce qui permettrait de sauvegarder la sécurité juridique dans l'actuation de l'Instance.
- **Une mission et champ d'action pas assez claire.** Le projet de loi confie à l'Instance la mission de proposer au gouvernement une stratégie de prévention et de lutte contre la corruption, mais il n'établit pas quels sont les paramètres fondamentaux ou les règles à partir desquels cet organisme orientera la conception de cette stratégie planifiée. Les dispositions générales du projet de loi n'établissent pas un champ d'application objectif. Par exemple, il ne clarifie pas si l'action du nouvel organisme couvre l'ensemble des organes souverains et administrations – directe, indirecte et autonome – du Royaume du Maroc ou si cette action porte également – et dans quelle mesure – sur les organismes privés investis d'une mission de service public, les entreprises publiques et les opérateurs du secteur privé.
- **S'agissant de la prévention, le champ d'action est restrictif à ce que dit la loi.** L'Instance devrait être capable d'agir sur les attitudes et les comportements des citoyens et agents de la fonction publique portant atteinte à la probité et pas seulement d'intervenir sur le volet répressif, sur les infractions, leurs écarts et leurs conduites déjà sanctionnées par le code pénal et lois répressives contre la corruption.
- **En-ce qui concerne le champ d'action répressif, le mandat de la nouvelle Instance est dangereusement élargi.** Le projet loi attribue la capacité d'investigation et d'auto saisine à la nouvelle Instance, afin de faire face aux différentes formes de corruption. L'attribution des pouvoirs spéciaux, comme ceux-ci, demandent une responsabilité accrue concernant leurs applications. Un organisme détenant des pouvoirs spéciaux d'investigation peut conduire à des abus de pouvoir ou être instrumentalisé à des fins politiques. Un tel organisme n'est pas souhaitable dans un contexte où le système politique et administratif n'est pas en mesure de produire des contrepoids et des équilibres de pouvoir suffisants. De surcroît, un éventuel pouvoir d'enquête et d'auto-saisine de l'Instance pourrait se heurter à l'autonomie de la justice et à l'autorité du ministère public et des juges d'instruction, réaffirmés par la nouvelle constitution. Cependant, il faut s'interroger sur ce que devraient être les pouvoirs d'investigation de l'Instance : administratifs ou criminels ? Quelle serait la nature, l'étendue et les effets du pouvoir d'enquête ? Quelle méthode : enquête sur pièce ou sur place ? Qui est soumis au pouvoir d'enquête de l'organisme : personnes publiques, privées, organismes ayant bénéficié de fonds publics ? Quels pouvoirs spéciaux d'investigation seront mis à disposition de l'Instance ? Qui contrôlera et évaluera l'application de ces pouvoirs ? Il en résulte qu'il conviendrait de s'interroger plus longuement sur la combinaison des nouveaux pouvoirs d'auto-saisine et d'investigation qui pourraient être accordés à l'Instance avec la tâche incombant de manière exclusive aux autorités judiciaires de recueillir et d'évaluer les preuves dans le cadre et avec toutes les garanties d'une procédure judiciaire.
- **Une manque d'équilibre entre l'attribution des pouvoirs spéciaux et les droits et garanties des citoyens et institutions impliquées.** Le projet de loi se limite à décrire quelles sont les facultés d'enquête de l'Instance, les pouvoirs de ses agents, ou les rapports avec d'autres institutions publiques, sans inclure aucune disposition ayant rapport à des aspects aussi fondamentaux que les délais que les actions sont tenues de respecter, les droits et les garanties des personnes et des institutions impliquées, le secret des

actions, la garantie de confidentialité, les mesures conservatoires, les formes de finalisation ou les moyens de contestation. Plus, le projet de loi n'offre pas des garanties aux dénonciateurs. La rédaction actuelle de l'art. 15 ne tranche pas si les dénonciations anonymes sont admissibles ou pas, tel que le recommande l'UNCAC. Aucune solution n'est apportée au traitement et à la protection des lanceurs d'alertes (*whistleblowers*) qui ne sont pas définis. Il est nécessaire de créer des règles et mécanismes fiables protégeant la victime ou le lanceur d'alerte. Le projet de loi n'est pas clair sur ce que l'Instance est censée de faire, il ne spécifie pas si l'Instance est obligée à répondre et à instruire toutes les plaintes, y compris les plaintes anonymes portées à sa connaissance. Quelles sont les plaintes que l'instance décidera de prendre en compte et quelles seront rejetées? Qui apprécie l'opportunité de la poursuite et décide des suites à donner et sur quels critères? En effet, l'art. 15 renvoie au règlement intérieur pour le traitement des dénonciateurs et des plaintes. Ce renvoie est contraire au principe de légalité qui doit inspirer toute procédure.

- **Les règles de recrutement et composition de l'Instance Nationale ne donnent pas des garanties d'efficacité ni de indépendance.** Le projet de loi n'établit pas le processus de et les critères objectifs de sélection des membres et des règles de l'exercice du mandat, autrement dit, des règles d'empêchement, d'immunité, d'incompatibilités et de révocation. L'actuelle composition de l'assemblée générale peut compromettre la viabilité et l'efficacité de l'organe: elle est très large et ne respecte pas une présence équilibrée entre hommes et femmes dans le respect du principe consacré à l'article 19 de la Constitution. La possibilité de l'Instance de soumettre les preuves de ses enquêtes au Ministre de la Justice pour décider des suites témoigne aussi ce manque d'indépendance. Toutes ces dispositions indiquent que l'autonomie opérationnelle de l'agence est compromise.
- **L'autonomie financière de l'Instance n'est pas assez établie.** D'un côté, les subventions allouées à l'Instance nationale sont inscrites au budget général de l'État, mais il n'y a rien dit sur quel est le pourcentage annuel du budget ou un autre principe garantissant la suffisance économique de l'organisme. De l'autre côté, le projet de loi dit que l'Instance nationale, outre les subventions du budget de l'État, peut aussi recevoir des subventions et des dons et legs privées. Cette procédure de financement est vague et douteuse. De surcroît, elle peut mener à la capture de l'organe par des intérêts créés privés.
- **Un cadre de coordination interinstitutionnelle pas assez développée.** Les organismes spécialisés contre la corruption n'opèrent pas dans le vide institutionnel. Ils sont un élément additionnel à des structures judiciaires existantes et avec lesquelles ils doivent collaborer. Il conviendrait donc d'inclure un article délimitant les fonctions de l'Instance par rapport à d'autres organismes de contrôle pouvant avoir des compétences dans ces matières, y-compris par rapport à des corps mentionnés dans le projet de loi, tel celui de la police judiciaire, les procureurs, les inspecteurs de l'Etat, les tribunaux. Même si on clarifie les compétences et champs d'action de chaque pilier du système national d'intégrité, il ne faut pas oublier que parfois la culture de coopération interinstitutionnelle et de partage d'information fait défaut, malgré l'existence de procédures spécifiques à ce effet.
- **Les principes de reddition de comptes et publicité ne sont pas obligatoires.** Comme l'indique le guide technique des Nations Unies, l'indépendance est étroitement liée à la reddition des comptes. L'*accountability* peut être réalisée par des mécanismes tels que la présentation de rapports, la soumission à des contrôles externes (comités parlementaires, audits externes) et, en dernière instance, le contrôle judiciaire. Dans l'actuel cadre légal, outre le rapport annuel prévu dans la Constitution, l'Instance n'a pas l'obligation de publier et de diffuser les recommandations, les avis, les propositions et les rapports sectoriels. Pour des raisons de transparence, ceci devrait être une obligation pour

l'institution et non pas une simple faculté comme il découle de la rédaction actuelle de la disposition. La loi devrait aussi définir le contenu essentiel du rapport annuel.

- **Et finalement, est-il souhaitable un organisme décentralisé ?** L'organisation décentralisée de l'organisme ne peut pas être justifiée que par les conditions géographiques et de distribution de la population du pays. Avec tous les problèmes de reddition de comptes déjà énumérés et dans un contexte d'inexistence d'une administration locale vraiment autonome, des media locales indépendants, et d'une société civile locale libre et informée, quelle est la demande pour la création des comités régionaux de l'Instance?

## Conclusion

L'actuel projet de loi présente plusieurs problèmes concernant le format, compétences, composition et fonctionnement de la nouvelle Instance Nationale et le contexte où elle doit opérer qui doivent être signalés et discutés plus en détail.

Du point de vue des plusieurs études développées par SIGMA, la lutte contre la corruption ne doit être entièrement centralisée dans un organisme, même quand il s'agit de fonctions uniquement préventives. L'ensemble des questions est trop large et diversifié pour se résoudre avec une telle solution institutionnelle. La formation d'une agence à finalités multiples de lutte contre la corruption est peu capable de réaliser pleinement cette ambition, d'où la nécessité d'examiner attentivement toutes les questions de partage des compétences avant de constituer ce nouvel organisme.

L'attribution de la capacité d'auto-saisine à un organisme autonome doit être considérée avec soin, afin de ne pas saper davantage le système de garanties et contrepoids institutionnels. Cette disposition ouvre un débat sur le droit d'initiative de saisine et les garanties que l'utilisation de tels pouvoirs spéciaux ne deviendrait pas abusive. Actuellement, le projet de loi ne fixe pas clairement ces garanties.

Les questions de coordination, de partage d'informations et d'entraide judiciaire doivent être repérées et évaluées tout au long de la chaîne surveillance/enquête/sanction pour les différentes fonctions attribuées à l'Instance. Le projet de loi actuel ne peut pas fournir à lui seul une réponse suffisante au problème du chevauchement des responsabilités et au manque de coordination entre les autorités publiques qui partagent des compétences dans ce domaine.

Las but not least, la corruption est l'un des crimes les plus complexes à combattre. Par conséquent, il faut doter ces organismes des agents avec expertise et expérience. La vérification et la surveillance des zones à risque comme les marchés publics, l'aménagement du territoire, les privatisations, partenariats public-privé, etc., nécessitent une énorme quantité de savoir-faire professionnel spécialisé. La demande finale que je vous laisse : Est-ce qu'il y a au Maroc, l'expertise et les ressources nécessaires pour rendre cet organisme efficace?