

ROYAUME DU MAROC



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE  
L'ADMINISTRATION ET DE LA  
FONCTION PUBLIQUE



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CDL-UD(2017)024  
Or. fr

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT  
(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LE MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA  
FONCTION PUBLIQUE DU ROYAUME DU MAROC**

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration  
UniDem Med**

**“PREVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION  
DE L'INTEGRITE DANS LE SERVICE PUBLIC :  
EXPERIENCES PARTAGEES”**

**Centre International de Conférences  
Skhirat, Maroc**

**25 - 28 septembre 2017**

**CONSOLIDER L'ETAT DE DROIT ET LA BONNE GOUVERNANCE A TRAVERS LA  
LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

par

**M. Jean-Christophe GEISER**

**(Conseiller juridique, Office Fédéral de la Justice, Suisse)**





Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de Justice et police DF-JP  
Office fédéral de la Justice OFJ

## **Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration**

**Unidem Med**

**“PREVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION  
DE L'INTEGRITE DANS LE SERVICE PUBLIC :  
EXPERIENCES PARTAGEES”**

**Skhirat, Maroc**

**25 - 28 septembre 2017**

**Standards et outils juridiques et  
institutionnels internationaux:  
l'exemple du GRECO**



## En guise de prélude...

- « La corruption, c'est le manque de dignité, c'est l'absence de scrupules, c'est l'exploitation des gens sans défense. »  
(Tahar Ben Jelloun, "Amours sorcières")
- « La corruption des riches par la richesse n'est pas plus évitable que la corruption des pauvres par la pauvreté. »  
(André Maurois)





- La corruption est sans doute aussi ancienne que l'humanité, son ampleur par contre préoccupe particulièrement depuis les années 1990.
- On estime à plusieurs centaines de milliards d'Euros le coût annuel de la corruption.
- La corruption est un phénomène difficile à connaître (la victime n'est pas directement liée au «pacte de corruption»), à combattre et à prévenir.
- La transparence est une arme efficace.
- Le contrôle et les sanctions sont indispensables.



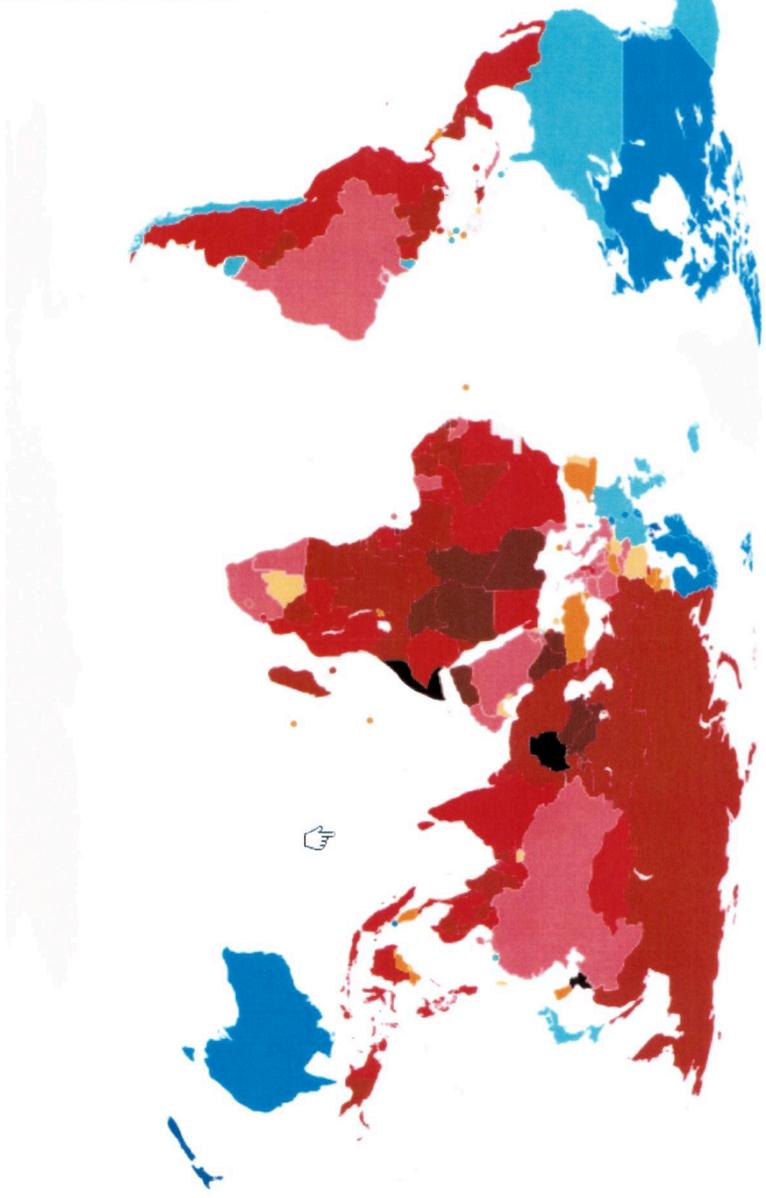


## L'index de perception

- Depuis 1995, l'ONG **Transparency International** publie chaque année un indice de perception de la corruption (CPI) classant les pays selon le degré de corruption perçu dans un pays. L'indice est élaboré à l'aide d'enquêtes réalisées auprès d'hommes d'affaires, d'analystes de risques et d'universitaires résidant dans ces pays ou à l'étranger.
- Les résultats sont à prendre avec précaution. Les marges d'erreurs empêchent de comparer des pays dont les scores sont proches. Il n'est pas non plus possible d'effectuer des comparaisons dans le temps étant donné l'ajout ou la suppression de nouvelles sources ou de nouveaux pays.



Colour	Corruption Perceptions Index
Blue	9 - 10
Light Blue	8 - 8.9
Light Green	7 - 7.9
Green	6 - 6.9
Yellow-Green	5 - 5.9
Yellow	4 - 4.9
Orange	3 - 3.9
Red-Orange	2 - 2.9
Red	1 - 1.9
Dark Red	0 - 0.9
Black	No Information



---



69		Grèce	43	40	36	34	35	38	4.7	4.6	4.4	4.3	4.3	4.3	4.2
69		Italie	43	43	40	3.9	3.9	4.3	4.8	5.2	6.2	6.2	5.2		
69		Roumanie	43	43	44	3.6	3.7	3.8	3.8	3.7	3.1	3.0	2.9	2.8	2.6
69		Sénégal	43	41	46	2.9	2.9	3.0	3.4	3.6	3.3	3.2	3.0	3.2	3.1
69		Swaziland	43	39	37	3.1	3.2	3.6	3.6	3.3	2.5	2.7			
76		Monténégro	42	44	41	4.0	3.7	3.9	3.4	3.3					
76		Sao Tomé-et-Principe	42	42	42	3.0	3.0	2.8	2.7	2.7					
78		Serbie <sup>12</sup>	41	42	39	3.3	3.5	3.4	3.4	3.0	2.8	2.7	2.3		
79		Tunisie	40	41	41	3.8	4.3	4.2	4.4	4.2	4.6	4.9	5.0	4.9	4.8
80		Bénin	39	36	36	3.0	2.8	2.9	3.1	2.7	2.5	2.9	3.2		
80		Bosnie-Herzégovine	39	42	42	3.2	3.2	3.2	3.3	2.9	2.9	3.1	3.3		
80		Salvador	39	38	38	3.4	3.6	3.4	3.9	4.0	4.0	4.2	3.7	3.4	3.2
80		Mongolie	39	38	36	2.7	2.7	3.0	3.0	2.8	3.0	3.0			
80		Maroc	39	37	37	3.0	3.4	3.3	3.5	3.5	3.2	3.2	3.2	3.3	3.7
85		Burkina Faso	38	38	38	3.0	3.1	3.6	3.5	2.9	3.2	3.4			
85		Inde	38	36	36	3.1	3.3	3.4	3.4	3.5	3.3	2.9	2.8	2.8	2.7

## **Le coût de la corruption: des chiffres**

- La corruption coûterait entre 179 et 990 milliards d'euros à l'Union européenne (UE) chaque année. Ces chiffres émanent d'une étude du think tank RAND Europe publiée le 10 mars 2016 sur le site du Parlement européen.
  - La publication prend en compte trois différents types de scénarios et se base sur les coûts directs et indirects de la corruption. Dans le meilleur des scénarios, la corruption coûterait annuellement à l'UE entre 179 et 256 milliards d'euros. Dans le pire, elle coûterait jusqu'à 990 milliards d'euros par an. Cette somme représente 6,3% du produit intérieur brut (PIB) des vingt-huit États membres, précise le rapport.
-

# **Combattre la corruption:** **l'approche du Conseil de l'Europe**

L'approche du Conseil de l'Europe dans la lutte contre la corruption comprend trois volets qui sont étroitement liés :

- l'élaboration de normes et standards européens
  - l'instauration d'un suivi pour veiller au respect de ces normes
  - une aide ciblée apportée aux pays et aux régions dans le cadre de programmes de coopération technique.
-

# **Les instruments normatifs du Conseil de l'Europe**

- Résolution (97)4 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, 1997
  - Convention pénale sur la corruption (STE no 173), 1999
  - Convention civile sur la corruption (STE no 174), 1999
  - Recommandation no R (2000) 10 du Comité des ministres sur les codes de conduite pour les agents publics (y compris un code modèle)
-

## **Deux principes directeurs pour le service public examinés dans le Deuxième cycle:**

- Principe directeur 9: «veiller à ce que l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques tiennent compte de la nécessité de lutter contre la corruption, en particulier en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action;».
  - Principe directeur 10: « assurer que les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et prévoient des mesures disciplinaires appropriées et efficaces; favoriser l'élaboration d'instruments appropriés, tels que des codes de conduite, qui précisent d'avantage le comportement attendu des agents publics; ».
-



- Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE no 191), 2003
- Recommandation Rec(2003)4 du Comité des ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, 2003



# Le GRECO

- **Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)** a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres.
  - Il s'agit d'un «Accord partiel élargi». D'autres Etats que ceux membres du Conseil de l'Europe peuvent y adhérer.
  - **Objectif:** améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption .
  - **Méthode:** s'assurer, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelles par les pairs, que les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption sont respectées.
  - Il contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les Etats à procéder aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires.
  - Le GRECO est aussi un forum pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption.
-



- L'adhésion au GRECO n'est pas limitée aux Etats membres du Conseil de l'Europe.
- En outre, tout Etat qui devient Partie aux Conventions pénale ou civile du Conseil de l'Europe sur la corruption, adhère automatiquement au GRECO et accepte de se soumettre à ses procédures d'évaluation.
- Le GRECO compte 49 Etats membres (les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, les Etats-Unis d'Amérique et le Bélarus).
- La Tunisie envisage de rejoindre le GRECO.



- Le fonctionnement du GRECO est régi par son Statut et son Règlement intérieur.
- Chaque Etat membre désigne deux représentants au maximum qui participent aux réunions plénières du GRECO et jouissent du droit de vote; chaque membre fournit également au GRECO une liste d'experts disposés à participer aux évaluations du GRECO.
- Le GRECO a accordé le statut d'observateur à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et aux Nations Unies – représentées par l'ONUDDC (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime).

## **Comment procède le GRECO ?**

- Le GRECO évalue tous ses membres sur pied d'égalité, à travers un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelles par les pairs (peer review).
- Le suivi par le GRECO comprend :
  - Dans un premier temps une **procédure d'évaluation** « horizontale » (tous les membres sont évalués dans le cadre d'un Cycle d'évaluation) aboutissant à des **recommandations** dont le but est la poursuite des réformes nécessaires dans les domaines législatif, institutionnel et pratique ;
  - une **procédure de conformité qui peut s'étendre sur plusieurs années** et dont l'objectif est d'évaluer les mesures prises par les membres pour mettre en œuvre ces recommandations.

# Cycles d'évaluation

- Le GRECO procède par cycles, appelés « **cycles d'évaluation** », lesquels couvrent chacun des thèmes spécifiques.
- Le **premier cycle d'évaluation** du GRECO (2000-2002) a traité la question de l'indépendance, de la spécialisation et des moyens utilisés par les organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption. Il a aussi traité de l'étendue et de la portée des immunités des agents publics par rapport aux arrestations, poursuites, etc.



- Le **deuxième cycle d'évaluation** (2003-2006) a porté sur l'identification, la saisie et la confiscation des produits du crime, la prévention et la détection de la corruption dans l'administration publique et la prévention de la pratique consistant à utiliser des personnes morales (sociétés, etc.) pour dissimuler les faits de corruption.
- Le **troisième cycle d'évaluation** (2007- 2011) s'intéresse (a) aux incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption et (b) la transparence du financement des partis politiques.
- Le **quatrième cycle d'évaluation** (2011-2016) porte sur la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs.
- Le **cinquième cycle d'évaluation** (2017-) porte sur la prévention de la corruption au sein des fonctions gouvernementales (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

# Procédure d'évaluation

1. Nomination par le GRECO d'une **équipe d'évaluateurs** (en général quatre par cycles) chargés de l'évaluation d'un Etat membre présélectionné.
2. Analyse de la situation de chaque pays réalisée sur la base des réponses à un questionnaire et des informations recueillies au cours des rencontres **avec les représentants des autorités administratives et des représentants de la société civile lors d'une mission d'experts dans le pays évalué.**



3. **Projet de rapport** qui est transmis pour commentaires au pays évalué, avant que ledit projet de rapport ne soit soumis au GRECO pour examen et adoption. Les conclusions des rapports d'évaluation peuvent établir que la législation et la pratique satisfont – ou ne satisfont pas – les dispositions examinées.
4. Les conclusions aboutissent généralement à des **recommandations** qui nécessitent une réaction **dans les 18 mois qui suivent** ou bien à des *observations* que les Etats membres sont invités à prendre en considération sans toutefois être obligés de faire rapport au cours de la procédure ultérieure de conformité.



## Évaluation par pays

Albanie		Allemagne		Portugal	
Andorre		Grèce		Roumanie	
Arménie		Hongrie		Fédération de Russie	
Autriche		Islande		Saint-Marin	
Azerbaïdjan		Irlande		Serbie	
Belarus		Italie		République slovaque	
Belgique		Lettonie		Slovénie	
Bosnie et Herzégovine		Liechtenstein		Espagne	
Bulgarie		Lituanie		Suède	
Croatie		Luxembourg		Suisse	
Chypre		Malte		"L'ex-République yougoslave de Macédoine"	
République tchèque		République de Moldova		Turquie	
Danemark		Monaco		Ukraine	
Estonie		Monténégro		Royaume-Uni	
Finlande		Pays-Bas		Etats-Unis d'Amérique	
France		Norvège			
Géorgie		Pologne			

---



## Évaluation par cycle

V. Cinquième cycle d'évaluation



IV. Quatrième cycle d'évaluation



III. Troisième cycle d'évaluation



II. Deuxième cycle d'évaluation



Lancement : 1er janvier 2003

### Thèmes examinés:

identification, saisie et confiscation des produits de la corruption  
administration publique et corruption (systèmes d'audit, conflits d'intérêts)  
utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption  
législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption  
liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent

[Tableau des Rapports d'Evaluation et de Conformité](#)

[Questionnaire](#)

[Procédure d'évaluation](#)

[I. Premier cycle d'évaluation](#)





- Un exemple: les recommandations adressées en 2008 à la Suisse dans le cadre du Deuxième Cycle d'évaluation.
- 13 recommandations dont par exemple:



- ix. i) renforcer l'offre de formation pour les agents fédéraux, sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention ; ii) améliorer la gestion des conflits d'intérêts et de régler le pantouflage; iii) inviter les cantons à soutenir ces divers efforts à leur niveau (paragraphe 150) ;
  - x. i) préciser les règles en matière de dons et cadeaux pour tous les agents publics fédéraux et renforcer la sensibilisation aux codes d'éthique et leur importance en pratique ; ii) inviter les autorités cantonales à considérer l'instauration de telles mesures (paragraphe 153) ;
  - xi. adopter un cadre normatif destiné i) à obliger les employés de la Confédération à signaler les soupçons de corruption; ii) à protéger efficacement les personnes qui signalent de tels soupçons, et iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à étudier leur adoption (paragraphe 156) ;
-

## Le rapport de conformité

- En mars 2010, le GRECO estime:

**« Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse a mis en oeuvre de façon satisfaisante la quasi totalité des recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints. Les recommandations i à iii et v à xiii ont été mises en oeuvre de façon satisfaisante. La recommandation iv a été partiellement mise en oeuvre. »**

- La Suisse sort de la procédure de conformité pour ces deux cycles. Le processus de monitoring du GRECO est achevé.