

ROYAUME DU MAROC



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



Strasbourg, le 16 octobre 2017

CDL-UD(2017)046

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**

RAPPORT DE CONCLUSIONS

par

M. Khalid NACIRI

**(Membre de la Commission de Venise – Maroc ; Professeur de Droit
Constitutionnel)**



SÉMINAIRE RÉGIONAL UNIDEM MED
PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE
L'INTÉGRITÉ DANS LE SERVICE PUBLIC
Expériences partagées

Commission de Venise en coopération avec le Ministère de
la Réforme de l'Administration de la Fonction Publique du
Royaume du Maroc

Rabat (Skhirat) 25 - 28 septembre 2017

RAPPORT DE CONCLUSIONS

Etabli par le modérateur des travaux, M. Khalid NACIRI

Conformément à une tradition, désormais bien ancrée, dans le cadre du programme UniDem Med, la Commission de Venise a organisé, en collaboration avec le Ministère marocain de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, un nouveau séminaire régional.

Consacrée cette fois-ci au thème de la prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité dans le service public, cette manifestation scientifique a permis, de cerner la problématique à travers un examen aussi bien théorique que pratique.

Présent en personne à la séance inaugurale, le Ministre de la Réforme de l'Administration, a tenu à réitérer la satisfaction du gouvernement marocain, quant à la qualité exceptionnelle de la coopération avec la Commission de Venise, notamment pour le plein succès du programme UniDem Med.

Monsieur Ahmed LAAMOUMRI, secrétaire général du Ministère, dans son mot d'ouverture a abondé dans le même sens.

Leur succédant, Madame Simona GRANATA-MENGHINI, secrétaire adjointe à la Commission de Venise a mis l'accent dans son intervention à la séance inaugurale sur la signification du campus UniDem et son rôle dans la consolidation de la démocratie et l'Etat de Droit.

Cette séance inaugurale fut enfin caractérisée par la présentation du rapport introductif par le Pr. Khalid Naciri (professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit de Casablanca, ancien ministre et membre de la Commission de Venise au titre du Maroc). L'orateur a rappelé à l'occasion de ce rapport, l'interpellation du secrétaire général de l'ONU, il y a de cela 14 ans :

« La corruption est un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères. Elle sape la démocratie et l'Etat de Droit, entraîne des violations des Droits de l'Homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie, et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité.

Le mal court dans de nombreux pays, grands et petits, riches et pauvres, mais c'est dans les pays en développement qu'il est le plus destructeur. »

C'est dire que nous sommes au cœur d'une thématique majeure, celle du développement et de la démocratie. Celle-ci interpelle directement nos pays, nos élites, nos institutions.

Nos Fonctions Publiques se doivent d'en faire le bon diagnostic, en recherchant les remèdes appropriés.

Les niveaux théoriques, sociologiques, juridiques et politiques, sont concernés par l'analyse, pour l'élaboration de dispositifs de neutralisation efficaces, c'est à dire englobant la prévention en amont et le combat en aval.

C'est dans cette perspective que le programme arrêté du séminaire a soigneusement balisé systématiquement les composantes essentielles du sujet, tout au long des quatre journées de travaux.

Ce séminaire a donc vu la participation d'experts du Conseil de l'Europe, du Maroc, de France, de Grèce, de Suisse, de Tunisie, d'Allemagne et de l'OCDE.

Quant à l'auditoire, il est en provenance d'Algérie, de Jordanie, du Liban, du Maroc, de Mauritanie, de Palestine et de Tunisie.

Nos pays sont, à des degrés divers, impliqués dans la recherche de la gestion la plus convenable de ce mal endémique qui requiert un combat intelligent et déterminé pour l'éradiquer.

THÈME 1 – LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT ET LA BONNE GOUVERNANCE À TRAVERS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE : NORMES ET POLITIQUES

Le premier intervenant fut Monsieur Christophe GEISER de l'Office Fédéral de la Justice (OFJ) expert du GRECO (Suisse).

Son intervention a été centrée sur la dimension morale, politique et juridique, ainsi que la dimension psychologique et économique, s'arrêtant notamment sur le classement mondial en la matière, les dispositifs européens, les principes directeurs, les instruments normatifs du Conseil de l'Europe. Une attention particulière a été accordée au rôle du GRECO (« Groupe d'Etats Contre la Corruption »).

Le second conférencier, Monsieur Chaker MZOUGHJI, professeur à la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis, a focalisé son intervention sur

l'apport des instruments internationaux, dans le combat contre la corruption, qui est le symptôme d'une gouvernance défailante. L'accent a été mis notamment sur la Convention des Nations Unies contre la corruption et son rôle, les mécanismes d'évaluation dans les différents pays et la nécessité d'une coopération internationale complète.

Un débat s'en est suivi, dont les traits saillants ont porté sur les sujets suivants :

- La pertinence de la question de l'actualisation des dispositifs normatifs internationaux
- L'admission de la Tunisie au GRECO
- La définition même du concept de corruption
- La politique suisse en la matière
- Le manque de courage de certaines élites africaines pour dénoncer le phénomène
- L'évaluation n'est pas nécessairement la quantification
- La question de la restitution des biens spoliés et déposés dans des pays tiers (nécessité d'un cadre conventionnel)
- Il n'y a pas de « spécificité culturelle » de pays « plus corruptibles » que d'autres...

La seconde session de ce premier thème a été l'occasion de faire le point sur les politiques réformatrices en cours au plan national (les stratégies en mouvement, les nouveaux dispositifs, les réformes installées dans la perspective d'assurer des gouvernances démocratiques).

Premier intervenant, Madame Calliope SPANOU, professeur d'Administration Publique à l'université d'Athènes, ancienne Ombudsman de Grèce. L'axe directeur de son propos était que la corruption est un mode d'allocation des ressources, non accepté par les sociétés modernes. L'élaboration des lois pour mieux lutter contre le phénomène a un effet pédagogique pour améliorer la gouvernance démocratique et le respect des droits des citoyens. De même la simplicité des procédures favorise ce double objectif.

Second intervenant, Monsieur Abdelaziz EL HOUARI Chef de Service au Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique du Maroc. Exposé largement consacré à la présentation de la doctrine et de la pratique marocaine en la matière, en particulier depuis l'implication du gouvernement depuis 1999. Une référence à la constitution de 2011 et la création de l'Instance Centrale de prévention de la corruption, ainsi qu'à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption en 2015.

Le troisième intervenant (dans le cadre de la présentation d'expérience nationale) fut Monsieur Walid EL CHAAR, chef du département Législation et Amendement au Ministère des Finances du Liban. Intitulé « le combat contre la corruption et l'expérience libanaise », son exposé a mis l'accent sur les causes du phénomène dans son pays (juridiques, économiques, culturelles, sociales et

administratives). De même l'intervention a-t-elle mis l'accent sur la perception du phénomène par l'opinion publique.

Un débat général englobant l'intégralité des thèmes abordés par les trois conférenciers s'en est suivi posant en particulier les questions suivantes :

- L'accès à l'information (Liban)
- La protection des dénonciateurs (Maroc)
- Apparition de désaccords pendant la discussion sur l'impact et la signification des tentatives d'explication qui peuvent se transformer en justification. Ce qui est intolérable.

THÈME II – ANTI CORRUPTION ET PRINCIPES FONDAMENTAUX DU SERVICE PUBLIC : VERS UNE GESTION PUBLIQUE TRANSPARENTE ET RESPONSABLE

Ce second thème a été examiné en deux sessions successives.

La première a été l'occasion en particulier de traiter la problématique de la transparence et de l'accès à l'information, ainsi que l'établissement des standards d'éthique et d'intégrité.

Premier conférencier Monsieur Xavier SISTERNAS, Administrateur Principal au programme SIGMA (UE – OCDE) a présenté une communication portant sur quelques instruments du programme SIGMA utiles à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans le service public. Les critères d'une bonne administration souligne-t-il, sont l'objectivité, l'intérêt général, la prééminence de la loi et de l'éthique avec essentiellement :

- Une fonction publique professionnelle
- Une action publique transparente
- L'open data (données ouvertes)

Seconde intervenante de cette première session du thème II, Madame Sara LAMRANI, Directrice des Etudes de la Communication et de la Coopération du Ministère de la Réforme de l'Administration Publique au Maroc. Son exposé « le numérique accélérateur de la lutte contre la corruption dans le secteur public » avait pour finalité de souligner un certain nombre de référentiels majeurs. En particulier :

- Le renforcement de la transparence
- Le renforcement de la redevabilité et reddition des comptes
- Le contrôle de la performance
- L'accès à l'information
- Le « gouvernement ouvert »

- Le numérique est un élément essentiel de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

La troisième intervention était la présentation de l'expérience nationale de Jordanie, par Madame Maysoon AL KHATIB et Monsieur Ahmed MELTAHA, respectivement, Conseillère à la Commission d'Intégrité et Anticorruption et Chef du Département de Planification Stratégique au Ministère du Développement du Secteur Public en Jordanie.

Ils ont passé en revue les étapes d'installation de ladite Commission avec pour mission l'activation du système des valeurs dont notamment, la suprématie de la loi, la reddition des comptes et la transparence. Ils n'ont pas manqué de relever les défis auxquels sont confrontés la stratégie de lutte contre la corruption (culture de coopération insuffisante et non disponibilité suffisante des ressources humaines et financières).

Un débat général s'en est suivi, englobant les trois exposés, l'assistance s'étant surtout focalisée sur les expériences du Maroc et de la Jordanie. Les interpellations de la salle ont permis aux conférenciers de fournir davantage d'informations plus circonstanciées.

Quant à M. CISTERNAS, il a été interrogé sur la question de l'open data.

La seconde session du thème II a abordé la question de la gestion financière saine de la dépense publique, le contrôle financier de la dépense publique et l'audit, la préoccupation essentielle étant en l'occurrence l'identification des meilleures pratiques et comment parvenir à la meilleure reddition des comptes. Deux interventions centrales, suivies d'un double exposé sur l'expérience nationale algérienne ont permis d'éclairer cette session.

Premier intervenant à cette session, M. Richard MARTINEZ, Conseiller à l'Agence Française Anticorruption qui a souligné que les finances saines d'un Etat sont le résultat d'une bonne politique et d'une gestion saine. A cet égard, le rôle du parlement (loi de règlement) et de la juridiction financière (Cour des Comptes) est un rôle fondamental bien que ces mécanismes n'ont pas été mis en place, spécifiquement pour détecter l'infraction de corruption.

Second intervenant, M. Moha BOUSTA, du Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc, a centré son propos sur la pratique marocaine en la matière, à travers trois axes :

- La redevabilité, une pratique renforcée
- L'IGF, acteur clé de la reddition des comptes
- Les défis et les perspectives (en particulier, la qualification des ressources humaines, le nécessaire accès à l'information, et le rôle des médias dans la société civile).

Le troisième exposé concernant l'expérience nationale de l'Algérie, et a été présenté par Messieurs Kamal ABIB et Djamel RAMINI, respectivement sous-

directeur de l'Audit et du Contrôle à la Direction Générale de la Fonction Publique, et Chef des Etudes à l'Organe National de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption. L'intervention a été focalisée sur les institutions et les processus de prise en charge de cette lutte, soulignant en particulier, le lancement depuis 2016 d'un programme national de formation et de sensibilisation (notamment destiné aux agents de l'Administration et aux élèves et étudiants).

Le débat qui s'en est suivi a surtout porté sur l'interpellation des expériences marocaine et algérienne.

La troisième journée du séminaire a été consacrée au troisième thème.

THÈME 3 : L'INTÉGRITÉ, PIERRE ANGULAIRE DE LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE : DES STANDARDS À LA PRATIQUE

Deux sessions ont permis d'examiner convenablement ce thème.

La première au cours de la matinée du mercredi 27 septembre 2017 a été consacrée à la modernisation de la Fonction Publique et la question de la protection des lanceurs d'alertes.

Les idées développées au cours de cette session se sont spécialement penchées sur la gestion du facteur humain.

Première conférence à ce sujet, celle de Madame Viola PETTAU, du Ministère Fédéral de l'Intérieur en Allemagne qui a présenté le système administratif allemand et l'approche de prévention de la corruption (Directives, (...) protection des lanceurs d'alerte).

Seconde conférence, celle de Monsieur Abderrahmane ELLAMTOUNI, du Ministère de la Justice du Maroc qui a abordé le sujet spécifique de la protection des dénonciateurs en tant que mécanisme de lutte contre la corruption au Maroc. Ce pays, souligne-t-il, a opté pour un système faisant intervenir la justice.

La troisième conférence de cette première session du thème 3 a été consacrée à l'expérience nationale de Palestine, et a été exposée par Mesdames Tammam ALMOTI et Madame Noor KONI, respectivement, Directrice des Ressources Humaines au Ministère du Tourisme et des Antiquités et Chef du Service de la Planification au Conseil Général du Personnel. Les conférencières ont présenté une fiche descriptive du système palestinien à la lumière de la loi de la Fonction Publique.

Une intervention a été prononcée par Monsieur Gianluca ESPOSITO Secrétaire Exécutif du GRECO (Conseil de l'Europe) qui a abordé la question du cadre normatif international et européen sur la protection des lanceurs d'alertes.

Le débat qui a suivi, a concerné les trois conférences précitées, interrogeant les conférenciers sur les expériences d'Allemagne, du Maroc et de la Palestine, dans ce qui fait leur caractère aussi bien général que spécifique.

La grande conclusion du débat de cette matinée est que la reconnaissance des mêmes référentiels et standards peut s'accompagner de régimes différenciés et de pratiques éventuellement variables.

La seconde session du thème 3 a été centrée sur l'amélioration des relations entre la Fonction Publique et les acteurs extra-institutionnels pour renforcer la confiance des citoyens avec comme point focal, les liens entre le lobbying et les risques de corruption et le besoin de régulation dans ce domaine.

Monsieur Gianluca ESPOSITO, déjà nommé, a insisté sur la nécessité de relativiser : il n'y a pas de « pays corrompus » et d'autres non. Il y a seulement des pays qui ont plus de difficultés que d'autres.

Quant au lobbying, il n'est pas condamnable en soi. Ce qui le rend dangereux, c'est le manque de transparence.

La parole fut ensuite donnée à la Mauritanie dont les représentants ont entretenu l'assistance sur la « prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans le Service Public en Mauritanie » avec la présentation de la stratégie nationale de la lutte et ses dispositifs et mécanismes.

L'expérience nationale mauritanienne a été ainsi présentée par Monsieur Moulaye Abdelmoumen Moulay DKHIL Directeur Général de la Modernisation de l'Administration et Monsieur Ethmane SIDI M'HAMED Directeur de la Formation et du Perfectionnement.

Le débat qui a suivi les exposés, du représentant du GRECO et des orateurs mauritaniens, s'est interrogé sur des questions théoriques et pratiques induites par les deux exposés.

La dernière journée des travaux a été consacrée au dernier thème.

THÈME IV : MECANISMES INSTITUTIONNELS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le dernier thème a fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une session unique ayant porté sur le fonctionnement d'instances spécialisées dans la lutte contre la corruption en insistant en particulier sur l'inter-opérabilité des différents organismes publics pour un meilleur résultat.

Premier conférencier de cette session, Monsieur Jean-Pierre BUEB en sa qualité d'expert indépendant spécialisé dans le domaine des marchés publics, prévention et lutte contre la corruption, éthique et déontologie (France).

Son exposé a été axé sur une interrogation principale : le service spécialisé est-il le bon outil pour combattre la corruption, étant entendu qu'il n'y a pas de modèle unique.

Lui succédant, Monsieur Ali RAME, Directeur des Affaires Juridiques à l'Instance Centrale pour la Prévention de la Corruption au Maroc qui a mis l'accent dans sa conférence sur l'institutionnalisation de la lutte contre la corruption au Maroc, contraintes et défis.

Il s'est notamment interrogé sur l'efficacité de ces institutions en prenant comme exemple le processus historique marocain.

Troisième conférencier, Monsieur Abedelali ELKRABA, Directeur des Affaires Juridiques au Ministère de l'Education Nationale au Maroc qui a présenté la stratégie nationale de la lutte contre la corruption avec pour point focal, le cas de son Ministère, soulignant en particulier le volet pédagogique.

Le dernier exposé a concerné l'expérience nationale de Tunisie et fut présenté par Monsieur Hassen MESSAOUDI, Conseiller des Services Publics, Comité Général de la Fonction Publique et Madame Nadia SAADI Sous-Directrice / Investigatrice à l'Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption en Tunisie. L'accent a été mis dans ce double exposé sur les défis auxquels est confrontée la pratique tunisienne et sur les mécanismes de promotion de l'intégrité des ressources humaines (en particulier la généralisation des concours et la déclaration de patrimoine).

Le débat qui a suivi les conférences a tout spécialement porté sur des demandes d'éclaircissements aux conférenciers au sujet des pratiques françaises, marocaines et tunisiennes.

LA SÉANCE DE CLÔTURE : LA DIALECTIQUE DU COMMUN ET DU SPÉCIFIQUE.

La séance de clôture a été l'occasion pour Monsieur Ahmed ELAAMOUMRI Secrétaire Général du Ministère de prononcer une allocution au nom du Ministre de la Fonction Publique Monsieur Mohammed BENABDELKADER louant la qualité des travaux et du partenariat entre le Maroc et la Commission de Venise.

De même l'allocution de clôture de Madame Caroline MARTIN, de la Division de la Coopération avec les Etats Voisins, du Conseil de l'Europe, a-t-elle abondé dans le même sens.

Pour sa part, Monsieur Khalid NACIRI, en tant que modérateur du séminaire, a présenté les conclusions terminales suivantes :

Encore une fois, preuve est fournie du plein succès des campus UniDem, organisés à l'initiative de la Commission de Venise, en coopération avec le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique du Maroc. Encore une fois la spécificité du format choisi confirme sa pertinence. Quatre jours durant, nous avons cerné de toutes parts la problématique de la Prévention de la Corruption et Promotion de l'Intégrité dans le Service Public dans notre région.

Cela s'est fait à travers la formule désormais confirmée, de la synthèse de l'apport des analyses théoriques présentées par des experts avec l'apport de praticiens au fait des tenants et aboutissants de la thématique substantielle de la corruption et de l'intégrité.

In fine les grandes interrogations qui ont émaillé nos travaux, ont porté sur la recherche des meilleures approches et des bonnes pratiques pour éradiquer ce mal.

Le succès de cet exercice auquel ont été conviés d'excellents connaisseurs du sujet et dû d'abord à la conception même de la problématique par ceux qui ont structuré l'analyse autour des quatre thèmes centraux se déployant dans une démarche méthodique et logique.

C'est ainsi que nous avons pu utilement examiner le sujet en sept sessions successives qui se sont penchées sur quatre axes fondamentaux.

Cet examen collectif fut un exercice scientifique et opérationnel de grande qualité.

Qu'il me soit permis de dire que ce fut un réel plaisir pour moi d'en modérer les travaux.

Permettez-moi aussi de rendre hommage à toutes celles et tous ceux qui, par leurs exposés et débats fructueux, ont fait avancer la réflexion.

Je dois également souligner le volontarisme partagé pour mieux engager dans tous nos pays le processus de prévention de la corruption ainsi que de la promotion de l'intégrité.

L'objectif ultime demeure en effet, de mieux donner de la consistance aux démarches engagées, d'édification et de consolidation de l'État de Droit.

Nous avons constaté au cours de ces quatre journées de travail en commun à quel point nous sommes riches de nos diversités mais également de notre appropriation commune d'un référentiel commun en la matière.

Cultivons donc cette dialectique du commun et du spécifique. Elle fait partie de notre identité commune à la Commission de Venise que je tiens à saluer en cette occasion pour le travail qu'elle accomplit.

Tout comme je salue la coopération volontariste du Ministère Marocain de la Réforme de l'Administration dont l'implication pour le succès de ce séminaire n'a jamais fait défaut.

Pr. Khalid NACIRI

Membre de la Commission de Venise pour le Maroc