

**CONFERENCE DE BEYROUTH SUR LE RENFORCEMENT DES SYSTEMES
JUDICIAIRES DANS LE MONDE ARABE
29 ET 30 NOVEMBRE 2008**

Présentation de Monsieur Eric Minnegheer

Je remercie tout à bord les organisateurs de cette conférence de m'avoir invité à participer à une discussion qui réunit d'éminents juristes provenant d'horizons différents, appelés à débattre d'un sujet qui n'est pas d'une moindre importance dès lors qu'il s'agit de s'interroger sur l'avenir des systèmes judiciaires des pays arabes et que l'on touche à un domaine régalien des Etats.

Il m'a été demandé de vous parler des efforts conjoints euro-arabes dans le secteur de la justice. Je ne suis pas sûr d'être le meilleur interlocuteur pour aborder un tel sujet. Je suis en effet actuellement chargé de développer et de mettre en œuvre la politique de coopération de la France avec les pays arabes dans le domaine de la justice et j'ai donc une approche de la coopération internationale plutôt bilatérale que multilatérale. Il reste que j'ai une expérience relativement longue des programmes de coopération de la Commission européenne dans le secteur qui nous occupe et que la France assure en ce moment la présidence de l'Union européenne. A ces titres j'ai donc quelques habilités à m'entretenir de la question.

1- La politique de coopération de l'Union européenne

Ce qu'il importe de savoir avant tout est que la politique de coopération de l'Union européenne n'est pas la même pour tous les pays arabes. Il faut en effet rappeler que pour contrebalancer sa politique d'élargissement aux Etats d'Europe centrale et de l'Est, l'Union européenne a voulu lier des relations privilégiés avec les Etats sud- et est-méditerranéens et a créé en 1995 un Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) réunissant les Etats Membres de l'Union et les pays limitrophes méditerranéens auquel a été admise la Jordanie bien que n'ayant pas d'accès direct à la Méditerranée. A ce PEM a été associé un instrument de soutien aux Etats participants, dit MEDA (Mesures d'accompagnement financières et techniques). Parallèlement, à la fin des années 1990, la Commission européenne a développé une politique spécifique avec les pays de l'ex-bloc soviétique non appelés à devenir membres de l'Union européenne avec un instrument de soutien particulier, le TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Début 2007, ces deux instruments ont fusionné dans une même Politique Européenne de Voisinage (PEV – ENP en anglais : European Neighbourhood Policy) pour donner naissance à l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP en français ou ENPI en anglais : European Neighbourhood and Partnership Instrument).

Les pays arabes qui n'ont pas accès à la PEV ne peuvent dès lors bénéficier de l'IEPV. C'est le cas par exemple du Yémen, du Soudan, de l'Irak.

Le deuxième point qu'il importe de souligner est que l'Union européenne, plus particulièrement la Commission européenne, privilégie une politique de coopération nationale plutôt que régionale. Les programmes d'assistance technique et d'équipements sont en effet principalement initiés, discutés, élaborés et mis en œuvre au niveau des Délégations de la Commission européenne auprès des pays bénéficiaires. A Bruxelles ces programmes sont validés et suivis au niveau de la Direction Générale des Relations Extérieures par les bureaux

nationaux (Desks). Ces bureaux sont certes regroupés dans des unités sous-régionales (Unité du Proche-Orient, Unité des pays du Golfe, de l'Irak, du Yémen et de l'Iran, Unité du Maghreb) mais celles-ci animent chaque bureau national et ne développe pas d'activités proprement sous-régionales.

Il n'en demeure pas moins qu'il existe une approche régionale de la coopération dans le cadre du PEM. Il faut rappeler que ce partenariat s'est matérialisé en 1995 dans une alliance créée par la Déclaration de Barcelone dont l'objet était de construire un espace de paix, de sécurité et de prospérité entre les 27 Etats membres de l'Union européenne et les 12 Etats du sud de la Méditerranée signataires de cette déclaration. Le processus de Barcelone a connu un nouveau souffle avec le lancement le 13 juillet dernier à Paris de l'Union Pour la Méditerranée qui se veut axée sur des projets régionaux et transnationaux. Dans le secteur justice, il faut cependant remarquer que l'UPM ne planifie pour l'instant aucun grand projet. A ce jour le projet EuroMed Justice, aujourd'hui dans sa phase II, reste la seule initiative régionale engagée par l'Union européenne en faveur des pays sud-méditerranéens.

2- Les instruments de coopération de l'Union européenne

Au niveau régional, comme je viens de le dire, le seul instrument de coopération entre les pays arabes du sud-méditerranéen et l'Union européenne est le projet Euromed Justice. Financée dans le cadre du programme MEDA, sa phase I a été mise en œuvre de janvier 2005 à décembre 2007 et avait pour principal objectif de créer une communauté interprofessionnelle de juges, magistrats, procureurs, avocats et greffier au service d'une justice ouverte et moderne renforçant l'Etat de droit et la poursuite effective des droits de l'homme. Elle visait également à soutenir le renforcement et le développement de la capacité institutionnelle et administrative, la bonne gouvernance et une bonne administration publique de la justice, et à contribuer à la mise en œuvre d'accord d'association. Le projet s'est décliné autour de 6 modules, principalement sous forme de séminaires : 1) information et formation à la coopération et l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ; 2) terrorisme et interconnexions des réseaux criminels ; 3) dimension internationale des procédures financières ; criminalité économique et financière, en particulier blanchiment d'argent ; 4) initiation et formation à la coopération et l'entraide judiciaire internationale en matière civile ; 5) gestion et administration de la justice : gestion des procédures, informatisation ; 6) justice et affaires commerciales.

J'ai souvent entendu des critiques sur l'efficacité et l'impact de ce projet et dire qu'il était trop ambitieux. Il est cependant important de souligner qu'il a facilité les contacts qui n'avaient jamais existé entre de nombreux pays participants et qu'il a constitué une réelle ouverture à la réalité internationale. La conclusion générale du projet a d'ailleurs été de juger qu'il devait être renouvelé et c'est ainsi qu'une seconde phase a été lancée en janvier dernier par la Commission européenne qui l'a structurée autour de trois nouveaux modules : 1) accès à la justice et aide juridictionnelle ; 2) résolution des conflits familiaux inter-frontaliers ; 3) transposition des conventions internationales en matière de droit pénal et de droit pénitentiaire.

En ce qui concerne la coopération au niveau national, la Commission utilise essentiellement deux instruments (je ne m'étendrai pas sur les autres) : la procédure d'appel d'offres à opérateurs institutionnels ou privés et la procédure de jumelage, sachant que cette dernière n'est ouverte qu'aux programmes mis en œuvre dans le cadre de la PEV (pays du pourtour

méditerranéen pour ce qui nous concerne). Je crois qu'il est intéressant de s'attarder un peu sur ces deux instruments.

Le jumelage initialement était un outil de pré-adhésion des pays candidats à l'Union européenne. Il a par la suite été étendu aux pays voisins de l'Union non appelés à en devenir membres. Il consiste à envoyer, au sein des administrations des pays bénéficiaires, des experts issus de l'administration de l'Etat membre de l'Union ou d'établissements publics et d'organismes associés, l'objectif étant d'instaurer un dialogue entre les partenaires, de transférer les savoirs, les compétences, les méthodes de travail et les acquis communautaires. Le jumelage s'inscrit davantage dans une démarche d'association plutôt que dans une démarche d'assistance. Dans le secteur qui nous concerne, les jumelages peuvent se faire entre Ministères de la Justice, entre établissements de formation judiciaire, entre administrations pénitentiaires, et entre toute agence publique chargée de lutter contre la criminalité ou ayant une mission de service public de la justice.

La procédure d'appel d'offres est ouverte quant à elle aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. En ce qui concerne le secteur public, seules les institutions habilitées par leurs Etats peuvent concourir. Généralement, il s'agit des agences de développement des Etats membres de l'Union (comme la GTZ pour l'Allemagne ou la FIAPP pour l'Espagne) ou les opérateurs publics des Ministères (par exemple ACOJURIS pour le Ministère français de la Justice, CLC pour le Ministère autrichien de la Justice, IRZ pour le Ministère allemand de la Justice). Mais ce sont surtout les opérateurs privés qui concourent et qui se partagent un marché financièrement important (les dépenses d'aide au développement et d'aide humanitaire de l'UE s'élèvent à 5,4 Md Euros. 1,3 Md Euros est consacré à l'IEVP, soit environ 20% de l'aide extérieure de l'Union). Les opérateurs privés comme publics doivent répondre aux critères définis par la Commission européenne pour concourir à ses marchés publics.

Quels sont les avantages qui militent en faveur de l'une ou l'autre procédure ?

L'intérêt du jumelage est qu'il établit une coopération institutionnelle entre deux structures similaires. Il permet donc d'échanger des expériences de travail entre praticiens ayant le même statut (fonctionnaires ou magistrats pour le secteur justice). Il facilite énormément ce type d'échanges dans la mesure où, et c'est essentiel dans le domaine qui nous concerne, il permet de mettre à disposition ou de détacher sans aucune difficulté statutaire des juges et procureurs auprès de l'institution bénéficiaire du programme. Le point négatif tient au fait que la ressource humaine des Ministères et institutions publiques européennes est limitée et qu'un Ministère de la Justice, une administration pénitentiaire, un Ministère de l'Intérieur, un établissement de formation judiciaire n'a pas la capacité de répondre en même temps à plusieurs offres de jumelage. Le choix d'un partenaire peut en ce cas se révéler très limité pour le pays bénéficiaire qui se verra plus ou moins contraint d'établir une coopération avec un pays n'ayant pas nécessairement ses faveurs.

La procédure d'appel d'offres a l'avantage d'être plus souple et d'offrir une ressource humaine plus large. Les compagnies privées font effectivement appel à des consultants non seulement spécialistes des matières visées par les programmes de coopération mais ayant une parfaite maîtrise des procédures européennes qui ne sont pas réputées pour leur simplicité. La procédure permet par ailleurs d'offrir une expertise diversifiée en favorisant la constitution de consortiums de compagnies privées de nationalités européennes différentes. La concurrence est par voie de conséquence plus ouverte. Son inconvénient réside dans le fait d'une part,

qu'elle est à un caractère mercantile incitant les compagnies privées à privilégier leurs marges bénéficiaires parfois au détriment de la qualité des experts, d'autre part, qu'elle rend plus difficile l'expertise institutionnelle. Il est en effet quasiment impossible pour les juges et procureurs ainsi que pour les fonctionnaires d'être mis à disposition ou détachés auprès d'une compagnie privée. La seule possibilité pour ceux-ci de participer à un projet de coopération est de prendre un congé sans solde, ce qu'ils répugnent généralement à faire, ou d'être employé par un opérateur officiel de leur Ministère ou institution de rattachement si celui-ci est partie prenante du consortium gagnant.

Entre ces avantages et inconvénients, le choix appartient au bénéficiaire du programme de coopération européen. C'est en effet à lui qu'il revient de dire s'il préfère une procédure de jumelage à une procédure d'appel d'offres.

CONCLUSION

La coopération technique européenne souffre encore dans le monde arabe d'une certaine méconnaissance. La coopération bilatérale avec les Etats Membres reste privilégiée car elle a davantage de visibilité. Il est vrai que dans le secteur de la justice marqué ici par une tradition romano-germanique, il peut paraître surprenant qu'un consortium à dominante allemande ou française puisse offrir une expertise réalisée par des consultants issus de la Common Law.

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui seule l'Europe dispose d'une capacité financière au moins égale si ce n'est supérieure à celle des USA pour offrir une coopération répondant aux demandes des pays bénéficiaires, spécialement dans le domaine de la gouvernance. Les Etats Membres de l'Union peuvent encore développer des actions spécifiques, mais elles viendront essentiellement en complément de celles initiées par la Commission européenne. C'est en tout cas le choix qu'a fait la France. Elle est aujourd'hui, après l'Allemagne, le plus gros contributeur au budget de l'Union européenne. Sa coopération passe principalement par les institutions communautaires même si cela n'est pas visible.