

Action Fiche pour le Liban

1. IDENTIFICATION

Intitulé	Projet de modernisation de la justice libanaise		
Coût total	10 million EURO		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Approche projet – gestion décentralisée (centralisée avec le PNUD)		
Code CAD	15130	Secteur	Justice

2. MOTIF

2.1. Contexte sectoriel

Le secteur de la justice au Liban a été délaissé depuis le début de la guerre civile libanaise. Cependant, une justice moderne et efficiente est indispensable à un développement durable et à la consolidation d'un Etat de Droit.

Avec ses 590 juges et 950 greffiers en fonction dans huit palais de justice, la justice libanaise fonctionne dans des conditions archaïques malgré un dispositif législatif et procédurier plutôt moderne, calqué essentiellement sur le droit français. Ce dernier se voit trop peu appliqué pour des raisons diverses, à combinaisons diverses dont les principales sont: méconnaissance et/ou incompétence, manque de volonté politique et interférence de l'exécutif, manque de motivation, outils et espaces de travail inadéquats.

Le *projet* doit adresser les problèmes suivants, qui constituent dans les faits les principaux problèmes de l'ensemble du secteur:

- **Problème d'accès et de coûts:** la justice libanaise souffre d'une crise de crédibilité auprès du citoyen libanais qui a qu'une confiance limitée dans le système.
- **Problème d'efficience:** la justice libanaise opère dans un cadre non digne de ce que l'on peut appeler "justice" qui ne permet pas de garantir l'application du droit libanais:
 - (d) l'usage du "manuel" est la règle: l'outil informatique et bases de données n'existent pas, sauf pour ce qui est du registre de commerce;
 - (e) absence de classement et de sécurisation des archives;
 - (f) espaces vétustes: les locaux de palais de justice ne sont plus aux normes actuelles ;

- (g) retards et lenteur versus coûts: la durée de traitement d'une affaire dépendra de nombreux facteurs indépendamment de la procédure.
- **Problème de transparence et de corruption**: chaque dossier semble être traité d'une façon ad hoc selon la nature de l'affaire. La non-inamovibilité des juges pose problème.
 - **Problème de compétences, de spécialisation et de respect de la loi**: L'Institut d'Etudes Judiciaires (IEJ) créé en 1962 avait un rayonnement régional mais depuis le début de la guerre civile en 1975, le niveau d'enseignement n'a cessé de baisser. La formation continue des magistrats est inexistante jusqu'à présent. La formation des greffiers n'a été introduite qu'en 2005 par un projet financé par la CE et il n'existe aucun département spécifique au sein de l'IEJ pour systématiser ces formations.
 - **Problème d'indépendance**: les 550 juges libanais sont gérés par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) dont les membres sont en partie nommés par l'exécutif.

2.2. Enseignements tirés

La CE est le bailleur ayant eu le plus d'actions dans le secteur de la justice, et ce depuis 2002. La CE entretient de bonnes relations avec le Ministère principalement autour de 4 projets:

- achevé : formation des 900 greffiers libanais et création au sein de l'Institut d'études judiciaires d'un département de formation continue de greffiers(700.000€ via l'OMSAR, projet ARLA/MEDA, 2003-2005);
- achevé : préparation du Master Plan pour l'informatisation de la justice libanaise (700.000€ via l'OMSAR, projet ARLA/MEDA, 2005-2007);
- achevé : modernisation de l'Institut d'études judiciaires par l'équipement d'une salle polyvalente de formation (700.000€ via l'OMSAR, projet ARLA/MEDA, 2005);
- en cours : soutien institutionnel à l'Institut d'études judiciaires pour la formation de magistrats, de greffiers et d'avocats ainsi qu'un soutien à deux départements du Ministère (2.6 Meur via la PAO/PCM, projet Soutien aux réformes/ENPI, 2007-2009).

La CE coopère également avec le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur sur un projet de renforcement de la chaîne pénale, financé partiellement par MEDA (Soutien aux réformes I) et par l'Instrument de Stabilité (2.4 Meur, 2007-2007).

Ces expériences antérieures indiquent que l'absence de politique sectorielle, pour dommageable qu'elle soit à la mise en œuvre d'une réforme en profondeur de la justice, ne fait pas obstacle à l'exécution d'activités ciblées et à l'appropriation de leurs résultats par les bénéficiaires. Le Ministère de la Justice a été en mesure d'identifier clairement des besoins et des voies d'action, qui sont autant d'éléments importants d'une stratégie de réforme (à bâtir). Les réponses apportées par la CE à ces besoins ont contribué à une prise de conscience chez nos partenaires de l'intérêt

d'une approche plus systémique (démonstration par l'action). Les projets financés par la CE dans le secteur de la Justice ont reçu un appui constant du Ministère et l'appropriation par les bénéficiaires est d'un niveau satisfaisant.

2.3. Actions complémentaires

La proposition de *projet* est en ligne avec les objectifs de la politique de développement de la CE, et en particulier le soutien à la bonne gouvernance, à l'Etat de droit et aux Droits de l'homme. Le secteur de la justice est un secteur clé tant dans l'Accord d'Association UE-Liban que dans le Plan d'Action Voisinage UE-Liban adopté en janvier 2007.

Actuellement, les fonds alloués à cet effet l'étaient plutôt au travers des lignes thématiques (en particulier EIDHR via des ONG) ou des enveloppes de projets MEDA qui ont pu être réallouées et ainsi cibler la justice libanaise (ARLA et Soutien aux réformes).

2.4. Coordination des bailleurs de fonds

Le nombre de bailleurs dans ce secteur est restreint et les interventions très récentes (depuis 2002). La CE est de loin le principal bailleur disposant d'une présence permanente d'expertise au sein du Ministère.

Le PNUD a également mis en place (avec des moyens réduits) une cellule d'appui qui intervient dans les domaines suivants : accès des citoyens à la justice, aide judiciaire, transparence du système judiciaire, protection des droits de l'homme, automatisation de la jurisprudence et diverses actions de formation.

A travers le projet européen en cours précité, une concertation a été établie avec le projet "Strengthening the Independence of the Judiciary and Citizen Access to Justice in Lebanon" financé par l'USAid (4M\$). Des complémentarités ont été identifiées et les arbitrages ont été demandés au Ministère pour les activités où existent des risques de duplication (modalités de recrutement des juges et de formation initiale).

.En accord avec le Ministère de la Justice qui s'est engagé à organiser la coordination des bailleurs au plus vite, la Délégation CE a organisé en 2007 plusieurs rencontres des principaux acteurs dans la coopération judiciaire (PNUD, US, F, UK, Esp) afin d'échanger des informations sur les projets antérieurs, en cours et futurs et de mieux structurer les appuis. Le PNUD s'est engagé à suivre cet aspect. Le Master Plan d'informatisation financé par la CE sera considéré par toutes les parties prenantes comme la référence pour toute action dans ce domaine, en liaison avec l'OMSAR (Ministère de la réforme administrative, tutelle technique).

Compte tenu de l'importance de la coordination, il est prévu d'associer de manière effective les autres donateurs au Comité de Pilotage du *projet*.

2.5. Objectifs

L'objectif global du projet est consolider l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme au Liban.

L'objectif spécifique du projet est de soutenir la justice libanaise dans ces efforts de modernisation et de renforcement de sa crédibilité auprès du citoyen libanais.

2.6. Résultats escomptés et principales activités

Résultats attendus:

Bien qu'il n'existe pas de stratégie sectorielle, la concertation avec les autorités nationales conduite dans le cadre des projets européens précités a cependant permis de dégager des objectifs prioritaires réalistes : une justice plus rapide ; des juges plus efficaces ; un citoyen mieux informé. Les résultats attendus du *projet* sont en relation avec ces priorités.

- **Résultat 1** : l'outil informatique est introduit dans un ou plusieurs des 8 tribunaux libanais ; ce qui améliorera la **productivité, l'efficacité et la transparence** du traitement des dossiers, avec un impact anticipé sur le coût, la durée de traitement, la gestion des dossiers et leur archivage. Ces opérations pilotes pourront faire l'objet ultérieurement d'une application à l'ensemble des tribunaux. Les priorités précitées ne peuvent pas être satisfaites si la Justice libanaise continue à traiter manuellement les dossiers.
- **Résultat 2** : L'accès du citoyen libanais à la justice est facilité : il aura une meilleure connaissance des démarches à effectuer et pourra mieux suivre les dossiers ; il sera assisté quand c'est nécessaire.
- **Résultat 3** : L'ensemble des acteurs judiciaires (juges, greffiers, notaires, experts ou avocats), aura accès à des formations spécifiques leur permettant une **spécialisation juridique**, essentielle à un fonctionnement rapide de la justice et à la qualité des jugements rendus. **Activités:**
- **Activités liées au Résultat 1** : il s'agit d'un soutien apporté à la mise en œuvre progressive du Master Plan d'informatisation de la justice libanaise (financé par la CE, adopté par le Ministère de la Justice et de la réforme administrative en septembre 2007). A ce titre, il est prévu notamment : (i) une adaptation des bâtiments et de l'environnement physique ; (ii) la sensibilisation et la formation des personnes concernées par les automatisations de tâches ; (iii) la modification de l'environnement légal et/ou réglementaire pour asseoir juridiquement le recours aux Nouvelles Techniques de l'Information et de la Communication (NTIC) ; (iv) la responsabilisation et la professionnalisation du Ministère en qualité de maître d'ouvrage, apte à piloter une équipe de gestion réunissant les personnels du Ministère et l'expertise technique ; (v) la sélection et la mise en œuvre d'une solution logicielle appropriée ; (vi) la sélection des applications pilotes et des sites pilotes et la préparation d'un planning de déploiement de l'informatisation ; (vii) la mise en place d'un Intranet sécurisé (viii) la préparation de la phase de transition projet-application et l'organisation de la structure chargée du suivi de l'exploitation
- **Activités liées au Résultat 2** : création de guichets d'accueil et d'information ; développement de procédures alternatives de résolution de conflits (conciliation) ; développement des mécanismes d'assistance judiciaire ou d'aide juridictionnelle ; activités de sensibilisation.

- **Activités liées au Résultat 3** : ces activités s'inscrivent dans la continuité des actions conduites dans le cadre du projet européen en cours précité. Elles en diffèrent cependant dans la mesure où il ne s'agit plus de donner aux bénéficiaires de ces formations des connaissances de base ou des savoirs complémentaires méthodologiques ciblés, mais d'entrer dans un véritable processus structuré et pérenne de spécialisation juridique (incluant la formation de formateurs). Un processus de ce type implique : (i) la poursuite et le renforcement du soutien (organisation et méthodes de travail) apporté à certaines institutions (l'Institut d'Etudes Judiciaires du Ministère de la Justice, les Barreaux ou d'autres organismes professionnels du secteur judiciaire) dans l'organisation de programmes et de sessions de formation initiale (qui n'existe actuellement que pour les magistrats et doit être étendue aux autres acteurs : avocats, greffiers, notaires, experts judiciaires) et de formation continue (qui n'existe ni pour les magistrats, ni pour les autres professions) ; (ii) la délivrance de formations spécialisées dans des domaines juridiques qui ne sont pas traités par le projet européen en cours précité ; les champs à couvrir sont, à titre indicatif et de manière non exhaustive : le droit de la famille, l'exécution des décisions de justice en matière civile, les procédures d'expropriation, le droit de l'urbanisme, la protection des salariés, la lutte contre la corruption, etc. ; (iii) un appui institutionnel (organisation et méthodes de travail) au Ministère de la Justice, aux Barreaux et aux autres organismes professionnels du secteur de la Justice. Parties prenantes

Les parties prenantes qui sont également les groupes cibles du projet sont:

- le **citoyen libanais** en tant que potentiel client et utilisateur de la justice libanaise afin de faire respecter ses droits (indirectement également tout **ressortissants étrangers**).
- les **acteurs judiciaires** (juges et Conseil supérieur de la magistrature, greffiers, avocats, notaires, experts judiciaires) qui sont déterminants pour le bon fonctionnement de la justice. Au niveau des chiffres, nous parlons de +/- 550 juges, +/- 950 greffiers, +/- 2000 avocats en activité sur 8.000 inscrits et +/- 180 notaires (les experts judiciaires se comptent par milliers, mais la profession n'est pas réglementée).. Les avocats et les notaires sont actuellement directement impliqués dans la mise en œuvre du projet européen en cours précité ; à ce titre, ils ont formulés des besoins en matière de formation initiale/continue et d'organisation des professions.
- **Le Ministère de la justice et ses différents services** seront les partenaires institutionnels. Le Ministère souffre d'un manque de moyens flagrant, tout comme l'ensemble des tribunaux.
- **Le Ministère de la Réforme administrative (OMSAR)** est responsable de l'informatisation des différents services de l'administration publique libanaise ainsi que de la mise en place de la stratégie de Paris III "e-gouvernement". L'OMSAR a piloté tout l'exercice de préparation du schéma directeur d'informatisation de la justice libanaise (financement CE – 440.000€ ARLA/MEDA, 2005-2007).

2.7. Risques et hypothèses

Les Risques sont : (i) le gouvernement ne prend pas les mesures juridiques, institutionnelles et financières nécessaires à la bonne exécution du *projet* et à sa pérennisation ; (ii) le Ministère de la Justice ne s'approprie pas le *projet* et ne prend pas les décisions techniques nécessaires à sa bonne exécution ; (iii) la coordination entre donateurs ne s'établit pas ou s'exécute mal.

Les hypothèses sont : (i) le gouvernement adopte les réglementations nécessaires à l'application au secteur de la justice des Nouvelles Techniques de l'Information et de la Communication (NTIC) ; (ii) le gouvernement donne son accord à une réorganisation de l'Institut d'Etudes Judiciaires (IEJ), pour qu'il puisse assumer les nouvelles missions qui lui sont confiées ; (iii) le Ministère de la Justice obtient du Gouvernement les dotations budgétaires (personnel et frais de fonctionnement) nécessaires à l'IEJ pour qu'il puisse assumer l'ensemble de ses missions ; (iv) le Ministère de la Justice obtient du Gouvernement les dotations budgétaires nécessaires : en premier lieu, à l'unité informatique du Ministère (recrutement de cadres qualifiés) pour qu'elle puisse assurer le pilotage de la mise en œuvre du Master Plan ; en second lieu, à la couverture des coûts opérationnels (abonnement Internet, électricité, maintenance, etc.) de l'informatisation ; (v) le Ministère de la Justice fait du Master Plan le document de référence pour l'informatisation de l'administration centrale et des tribunaux ; (vi) le Ministère de la Justice prend les dispositions nécessaires pour permettre la mobilisation par le *projet* des magistrats et autres personnels qui joueront ultérieurement un rôle de formateurs ; (vii) le Ministère de la Justice prend les dispositions nécessaires pour permettre aux magistrats et autres personnels de suivre les formations délivrées par le *projet* ; (viii) le Ministère de la Justice nomme un Directeur national de projet et prend une part active aux travaux du Comité de Pilotage du *Projet*.

2.8. Questions transversales

Les dimensions "bonne gouvernance" et "respect des droits de l'homme" sont endogènes au projet. La dimension genre sera également prise en compte vu le nombre élevé de femmes magistrates et avocates, en particulier dans les plus jeunes générations.

3. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

3.1. Méthode de mise en œuvre

Il est proposé de recourir à un mode de **gestion décentralisée** par la signature d'une convention de financement avec l'**OMSAR** (Ministère d'Etat pour la Réforme Administrative). L'**OMSAR** est l'autorité contractante pour tous les contrats excepté ceux portant sur l'audit, l'évaluation et le monitoring qui seront contractualisés directement par la CE (il en sera de même pour la Convention Standard de Contribution avec le PNUD visée ci-dessous).

La Commission soumet les procédures de passation de marchés à des contrôles ex ante pour les marchés publics de plus de 50 000 EUR, et à des contrôles ex post pour ceux ne dépassant pas 50 000 EUR.

Dans le cadre des devis-programmes, les paiements sont décentralisés pour les coûts de fonctionnement et les marchés dont le montant ne dépasse pas les plafonds suivants:

Travaux	Fournitures	Services	Subventions
< 300 000 EUR	< 150 000 EUR	< 200 000 EUR	• 100 000 EUR

L'ordonnateur s'assure, par l'utilisation des modèles de convention de financement en gestion décentralisée, que la séparation des fonctions d'ordonnancement et de paiement au sein de l'entité décentralisée sera effective et permet en conséquence de procéder à la décentralisation des paiements dans les limites précisées ci-dessus.

Par ailleurs, compte tenu des activités antérieures du PNUD au Ministère dans le domaine de l'accès des citoyens à la Justice et de sa bonne connaissance des spécificités de ce secteur, il est proposé de confier à cette institution des activités en relation avec le Résultat 2 ; des activités en relation avec les Résultats 1 et 3 pourront également être confiées au PNUD, si besoin était. L'intervention du PNUD se fera dans le cadre d'une **gestion conjointe**.

3.2. Procédures de passation de marchés, octroi de subventions et devis-programmes

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des opérations extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure en cause.

Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le «Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE». Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80%. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 des modalités d'exécution du règlement financier et lorsque ce financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action en question.

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par l'organisation internationale concernée.

Tous les devis-programmes doivent respecter les procédures et les documents standards de la Commission, tels qu'en vigueur au moment de l'adoption des devis-programmes en cause.

3.3. Budget et calendrier

Le budget total du projet est de **10 millions d'EURO pour une période de 4 ans**. A titre indicatif, la répartition budgétaire prévue est la suivante:

Mise en œuvre du Master Plan (activités liées au résultat 1):	€5.900.000
– contrat service pour le logiciel, formation, etc.	

<ul style="list-style-type: none"> – contrat d'équipements informatiques – contrat de travaux de réhabilitation (light) pour un ou plusieurs tribunaux pilotes 	
Formation/appui institutionnel/accès du citoyen à la Justice (activités liées aux résultats 2 et 3) : <ul style="list-style-type: none"> – Convention standard de Contribution avec le PNUD – contrat de service ou twinning assistance technique 	€2.500.000
Coûts opérationnels	€100.000
Audit, évaluation, visibilité	€500.000
Imprévus	€1.000.000
TOTAL	€10.000.000

Le Ministère de la Justice et les barreaux de Beyrouth et Tripoli mettront à disposition les ressources humaines nécessaires à la bonne exécution des activités ainsi que des espaces de travail.

3.4. Suivi de l'exécution

L'OMSAR sera l'autorité contractante et responsable du suivi général du projet et de chaque contrat conclu, et ce en étroite coordination avec le Ministère de la Justice. L'OMSAR dispose de ressources humaines techniques suffisantes pour l'exécution de ce projet. Les étapes clés seront, à titre indicatif:

- signature de la Convention avec le PNUD: avant fin 2008 (maximum 1.5 million €)
- signature de la Convention de financement avec l'OMSAR et le Ministère de la Justice et approbation du premier devis-programme (fin 2008)

Il est prévu d'instituer un Comité de Pilotage réunissant les principales parties prenantes (Ministère de la Justice, OMSAR, Barreaux, organismes professionnels du secteur de la Justice, etc.). Ce Comité disposera de pouvoirs effectifs d'impulsion et de coordination des activités prévues. Seront associés aux travaux du Comité les différents donateurs intervenant auprès du Ministère de la Justice.

Les indicateurs de résultats suivants pourront être utilisés (liste non limitative) :
 Résultat 1 : nombre de procédures informatisées, nombre d'utilisateurs des systèmes informatiques, nombre de dossiers traités en informatique, taux de réduction des délais de traitement des dossiers, et. ;
 Résultat 2 : nombre de guichets d'accueil et d'information ouverts, nombres de visiteurs de ces guichets, nombre d'assistance judiciaire accordées, nombre de cas traités en procédure de conciliation, etc. ;

Résultat 3 : nombre de modules de formation offerts, nombre de personnes formées, etc.

3.5. Évaluation et audit

Une évaluation sera prévue à mi-parcours et en fin de projet afin de tirer le bilan de l'ensemble de la coopération de la CE dans le domaine de la justice, son impact sur l'efficacité judiciaire et son adéquation avec les engagements pris par le Gouvernement libanais dans le cadre du Plan d'action voisinage.

Un cabinet d'audit sera contracté par la Délégation pour l'apurement des comptes liés aux devis programmes successifs.

3.6. Communication et visibilité

Toutes les mesures seront prises par l'OMSAR, le Ministère de la Justice et la Délégation de la Commission Européenne afin d'assurer une visibilité du financement communautaire. Les actions concrètes se traduiront par: des conférences de presse, des reportages ou interview media, et une visibilité systématique au sein de chaque activité (drapeau européen, brochures, manuels de formations, équipements). Les cibles sont: (i) le gouvernement libanais, et les différents ministères, (ii) les citoyens libanais, (iii) les juges, greffiers et avocats. Il sera fait usage du Guide de Visibilité de la CE.

Cet aspect a été particulièrement discuté avec le PNUD quant à la nécessité d'une visibilité adéquate du financement européen et le PNUD s'est engagé à la respecter. Les provisions relatives à la visibilité suivront le FAFA.