

Fiche action pour la Tunisie

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro		Programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ)	
Coût total		Contribution de l'UE de 25.000.000 d'EUR Source de financement: SPRING 2011/23556: 10.000.000 d'EUR 2011/23557: 10.000.000 d'EUR 2011/23560: 5.000.000 d'EUR	
Mode de gestion		Approche projet/gestion centralisée/gestion décentralisée/ gestion conjointe avec UNOPS et UNICEF	
Code CAD	15130	Secteur	Développement des services légaux et judiciaires

2. MOTIF

2.1. Contexte sectoriel

Suite à la révolution de janvier 2011, la Tunisie s'est engagée dans une période de transition politique. Les premières élections libres et démocratiques, tenues en octobre 2011, ont donné lieu à la mise en place d'une Assemblée Constituante (ANC) qui a nommé un gouvernement de transition. La Commission justice est en charge de la rédaction du Titre de la constitution relatif à la justice judiciaire, justice administrative et la justice constitutionnelle. Les prochaines élections ne sont prévues que la deuxième moitié 2013, lorsque la nouvelle constitution aura été adoptée. En décembre 2011, une loi sur l'organisation des pouvoirs publics (dite "petite constitution") a été adoptée et règlemente succinctement les pouvoirs constituants, législatif et exécutif d'une manière cohérente avec la Proclamation de la République Tunisienne du 25 juillet 1957 et le décret-loi no. 2011-14 du 23 mars 2011. Son Chapitre V est dédié au pouvoir judiciaire.

Avant le 14 janvier 2011, le pouvoir judiciaire était largement contrôlé par le régime en place. Une politique pénale très répressive combinée à l'absence de procès équitable, aboutissait à un engorgement des prisons et des conditions de détention bien en deçà des standards internationaux, la majorité des détenus étant en détention provisoire (en attente de leur procès). L'indépendance des magistrats n'était pas garantie par la loi et la tentative de l'Association des Magistrats Tunisiens de proposer une nouvelle loi sur le statut de la magistrature s'est soldée par la dissolution forcée du Conseil de cette organisation.

Depuis la Révolution de janvier 2011, quelques actions ont touché l'amélioration et l'indépendance de la justice:

- Un Décret-loi visant à modifier la profession d'avocats (garantissant l'immunité de parole et aussi élargissant ses compétences en matière d'actes notariés) a été adopté en juillet 2011.
- Le Projet de loi sur l'Instance judiciaire transitoire, prévue dans l'art. 22 de la "petite constitution" (remplaçant le Conseil Supérieur de la Magistrature) est en cours d'approbation à l'ANC.

- Des remises de peines/ aménagement de peines ont été accordées pour environ 6000 détenus.
- Suite à la destruction de 14 tribunaux et 17 établissements pénitentiaires, le Ministère de la justice a entamé des travaux de réhabilitation. Leur ampleur nécessite néanmoins des investissements considérables qui ne peuvent être finalisés dans le court-moyen terme.

Le secteur de la justice, déjà inscrit au PIN 2011-2013 avant la Révolution, a été confirmé comme une des priorités sectorielles de l'Union Européenne en matière de coopération, en parfaite cohérence avec les deux communications conjointes "Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée" du 8 mars 2011¹, et "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation", du 25 mai 2011². Afin d'identifier les nouvelles priorités qui devraient être prises en compte dans ce programme et de répondre au mieux aux besoins des partenaires tunisiens, une mission de diagnostic ("peer review mission") du secteur judiciaire/pénitentiaire a été organisée par l'UE en 2011. L'identification et la formulation du Programme justice a continué en 2012.

La majorité des recommandations des experts européens³ qui ont effectué la "peer review" a été reprise par le Ministère de la Justice dans sa feuille de route ainsi que dans le Plan du gouvernement de mars 2012, chapitre relatif à la "reconstruction de la confiance entre le public et le système judiciaire et le renforcement de son indépendance". Le budget de l'État pour 2012 dans le domaine de la justice s'élève à environ 145 millions d'EUR, soit 1% du budget. En valeur absolue, le budget 2012 a augmenté de 15% par rapport à celui de 2011. 75% du budget concerne les rémunérations publiques, une large part a aussi été allouée à la réhabilitation des tribunaux et prisons qui ont été endommagés pendant la Révolution.

En même temps, la stratégie locale pour les droits de l'homme (approuvé en juin 2012) a souligné qu'il faudrait veiller à ce que les conditions de détention et d'interrogatoire soient conformes aux normes internationales en la matière. Dans ce cadre, une meilleure formation du personnel pénitentiaire, y compris en matière de normes internationales, ainsi que la mise en place des programmes de réinsertion pour les prisonniers seraient souhaitables. La stratégie locale prévoit également d'examiner comment les forces de l'ordre ou les services de sécurité pourraient être soumis à un contrôle civil effectif et envisager une séparation claire entre les services de renseignement et la police (chargée notamment des enquêtes pénales).

Par ailleurs, le gouvernement s'est déclaré résolu à lutter contre la corruption, notamment à traiter judiciairement les dossiers en suspens – y compris ceux concernant les avoirs des membres de la famille Ben Ali placés à l'étranger – dans le cadre de mécanismes garantissant la célérité et l'efficacité de la justice. Parmi les mesures déjà adoptées figurent : (i) le Décret-loi 2011-120 du 14 novembre 2011 portant création de l'instance de lutte contre la corruption, (ii) la mise en place d'un Pôle judiciaire chargé des affaires de corruption et de prévarication au sein du tribunal de 1^{ère} Instance de Tunis.

Les partenaires de la société civile actifs dans le secteur sont essentiellement trois associations de magistrats, toutes trois très actives pour l'instauration d'une réelle indépendance de la justice et ayant chacune développé des projets de loi visant à amender le statut des magistrats et conseils supérieurs. Il s'agit de l'Association des magistrats Tunisiens (AMT), le Syndicat de la magistrature Tunisien (SMT) ainsi que l'Union des magistrats du Tribunal Administratif (UMA) récemment créée. Certaines organisations de la société civile

1 COM(2011)200.

2 COM(2011)303.

3 Voir 'Rapport de la Peer Review Justice 2011'.

militent aussi pour une réforme de la justice comme la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme/LTDH, l'Association tunisienne des femmes démocrates/ATFD, le Conseil national pour les libertés en Tunisie/CNLT, l'Association des jeunes avocats, etc. Cependant peu d'associations locales ont accès aux centres de détention afin d'accompagner les détenus en vue d'une meilleure réinsertion. Aucune mesure alternative à l'emprisonnement n'est appliquée et près de 60% des détenus sont en préventive (dans l'attente de leur procès et en majorité mélangés aux condamnés faute de place). Les conditions de détention sont précaires en raison de la surpopulation et de la vétusté des établissements.

L'approche privilégiée pour ce programme justice est globale, en ce sens qu'elle inclut tous les acteurs de la justice: professions juridiques, acteurs de la société civile tout comme les tribunaux et les administrations. Si dans le moyen terme une stratégie nationale de réforme de la justice devait être formulée, dans le très court terme il est urgent de soutenir des mesures concrètes pour crédibiliser le système judiciaire actuel.

2.2. Enseignements tirés des actions antérieures d'appui à la justice

Le PARJ est destiné à faciliter le processus de réforme du gouvernement. Le premier programme justice de l'UE en Tunisie, *Programme d'Appui à la modernisation du système judiciaire en Tunisie (PAMSJ)*, s'inscrivait dans le cadre du Plan d'action ainsi que du PIN 2002-2004 en vue de consolider l'indépendance et l'efficacité de la justice. Les activités étaient divisées en trois composantes⁴ et se sont déroulées de 2007 à 2010 avec un budget engagé de 16 millions d'EUR (soit 77% du montant alloué, 19 contrats). Le programme a permis l'amélioration de la compétence des professionnels de la justice⁵ et une certaine ouverture vers le droit et la jurisprudence européens/internationaux⁶. La composante relative à l'administration de la justice, n'a pas permis la mise en place d'un système d'information et de gestion des affaires. A cet égard, l'évaluation à mi-parcours du programme PAMSJ en avril 2010, le ROM effectué en 2011 et la mission d'identification/formulation du programme PARJ ont permis de tirer des conclusions sur les conditions nécessaires aux projets d'informatisation de la justice.

La principale leçon tirée de l'ancien PAMSJ concerne le niveau organisationnel de suivi du projet de modernisation des systèmes d'information. Il consiste à établir une unité de suivi de projet conforme aux projets de développement de tels systèmes. L'unité doit avoir des employés dédiés avec des capacités diverses au-delà de l'informatique, des experts métiers issus des tribunaux, des juristes et des greffiers ayant une appréhension de l'informatique et des services qu'elle peut fournir. L'établissement de cette unité est la clé de la réussite des projets de ce type.

En outre, et contrairement au PAMSJ, un suivi de l'avancement des réformes gouvernementales se fera parallèlement aux appuis de ce programme.

⁴ Composante 1: Formation des magistrats, avocats, auxiliaires de justice, Composante 2: Accès à la justice et au droit; Composante 3: Administration de la justice.

⁵ Formation initiale, continue ainsi que des voyages d'études pour plusieurs milliers de professionnels de la justice (45% pour l'institut supérieur des magistrats (ISM), 35% pour l'Institut Supérieur de la profession d'avocat (ISPA) 15% pour les auxiliaires de justice (Notaires, huissiers, greffiers), 5% pour le Ministère de la Justice et des droits de l'Homme et pour le Centre d'Etudes juridique et judiciaire (CEJJ). Formation aussi d'environ 800 magistrats et greffiers à l'utilisation des outils informatiques de base (Word, Excel, Windows XP, Internet).

⁶ Guichets d'information et d'orientation établis au sein de 38 juridictions pour le public (Cour de Cassation, 9 cours d'appel, 28 tribunaux de première instance); Création d'une base de données et de documentation de la Jurisprudence de la Cour de Cassation ainsi que la gestion des bibliothèques (ISM, CEJJ); mise en place d'un réseau Intranet entre les juridictions/ Ministère de la Justice et des droits de l'Homme et accès à la législation européenne et jurisprudence européenne et International), Dotation de plusieurs milliers d'ouvrages juridiques.

2.3. Actions complémentaires

Sur la base des enseignements tirés du programme précédent d'une part, et d'autre part de l'absence des conditions d'éligibilité à un programme d'appui budgétaire sectoriel (notamment le fait que le plan de réformes n'est pas encore défini pour le secteur de la justice), il est proposé que le **Programme d'Appui à la Relance II** (PAR II, programme d'appui budgétaire du PIN 2012, 68 millions d'EUR) incluent des éléments relatifs à l'avancée des réformes dans le domaine de la justice. Le Programme d'appui à la relance, appui budgétaire multi bailleur, formulé en 2012, vise à appuyer la mise en œuvre du programme économique et social du gouvernement tunisien en 2012 dans le cadre de la transition démocratique par la mise à disposition d'expertise multisectorielle et de moyens financiers d'une ampleur exceptionnelle, afin de préserver la stabilité macro-économique et contribuer au soutien de la transition en cours. Un des piliers de ce programme est celui de la gouvernance, plus particulièrement le renforcement de la légitimité des instances judiciaires avec l'adoption d'une loi sur l'instance judiciaire transitoire (remplaçant l'actuel Conseil Supérieur de la Magistrature). L'impartialité et le professionnalisme des membres du système judiciaire seront renforcés par l'instauration d'un pôle économique-financier d'investigation au sein du tribunal de Première Instance de Tunis. Les mesures "gouvernance" de ce programme illustrent l'engagement du gouvernement. Cependant l'accompagnement des réformes se fera à travers le PARJ.

Les programmes d'assistance technique tels que le Programme d'Appui à l'Accord d'Association (**P3A2**), renforcé en 2012 par un nouveau Programme d'Appui à l'Accord d'Association et à la Transition (**P3AT**) accompagnent l'administration et toutes les institutions publiques ou non gouvernementales tunisiennes contribuant à la mise en œuvre de l'Accord d'Association, notamment dans son volet judiciaire. Ainsi des projets sont en cours pour soutenir l'Institut Supérieur de la profession d'avocats, le Tribunal Administratif, la lutte contre la torture, l'Assemblée Nationale Constituante, la radio tunisienne, ainsi que le processus de récupération des avoirs et le processus électoral.

De nombreuses actions TAIEX sont également financées dans le domaine de l'indépendance de la justice, du professionnalisme des magistrats, et de la lutte contre la corruption. Des actions de soutien de la part de SIGMA sont envisagées pour le Tribunal Administratif.

De nombreux projets ont été aussi lancés dans le cadre de l'Instrument pour la stabilité, l'IEDDH et le Programme thématique «Acteurs non-étatiques». La convention de financement du **Programme d'appui à la société civile (PASC)** a été signée début juillet 2012. Ce programme vise à renforcer la contribution effective des organisations de la société civile tunisienne au dialogue politique, à la consolidation de l'État de droit, à la démocratisation et au développement socio-économique de la Tunisie. Il est en effet essentiel que les organisations soient suffisamment structurées pour être en mesure de participer au PARJ et de jouer leur rôle dans le cadre de la réforme de la justice et du contrôle démocratique des prisons.

Le projet **EuroMed Justice III**⁷ financé par l'UE avec un budget de 5 millions d'EUR pour la période 2011-2014 entend poursuivre les succès remportés par EuroMed Justice I et II, comme le développement d'un espace euro-méditerranéen de coopération dans le domaine de la justice, en soutenant le renforcement de la capacité des partenaires et en promouvant la modernisation de la justice, y compris un meilleur accès à la justice.

7

Mis en œuvre par EIPA.

Le projet “**Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional**”⁸ (**Programme Sud**), financé par l'UE avec un budget de 4,8 millions d'EUR pour la période 2012-2014 vise à renforcer le processus de réforme politique et démocratique dans les pays de la région, conformément aux normes européennes et internationales. Les activités s'adressent en particulier au Maroc et à la Tunisie ainsi qu'à la Jordanie pour ce qui concerne des actions ponctuelles nécessaires sur le court terme. Des activités de portée régionale, ayant pour but d'apporter une contribution à la démocratisation d'autres pays de la région et à favoriser les échanges entre ceux-ci, sont également proposées.

La Stratégie du **PNUD** sur l'Appui au Processus démocratique de transition en Tunisie prévoit le soutien à la réforme de la justice, la lutte à la corruption et la promotion des valeurs démocratiques, ainsi qu'un appui spécifique à l'Assemblée Nationale Constituante, programme cofinancé par l'Union européenne au sein duquel le Parlement européen occupera un rôle majeur. Le PNUD a démarré en juin 2012 un projet de soutien à la réforme de la justice et au processus de justice transitionnelle en Tunisie pour un montant de 3 millions de USD (jusqu'à 2014). Le PNUD a aussi développé un projet « Anti-corruption et intégrité dans les Pays arabes » qui vise à aider les pays arabes à améliorer la bonne gouvernance et à créer un environnement propice à l'économie en diminuant les risques de corruption et en améliorant les normes et pratiques dans ce domaine.

D'autres bailleurs, tels que l'**American Bar Association (ABA)**, l'**agence de coopération Suisse et DCAF** (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) soutiennent des projets concernant l'accès au droit et fournit un soutien dans la réforme pénitentiaire et de la sécurité. Le **Comité international de la Croix Rouge (CICR)** soutient aussi l'introduction des mesures alternatives à l'emprisonnement et pour des raisons humanitaires a aussi rénové certaines prisons détruites pendant la Révolution.

Du point de vue opérationnel, le PARJ visera à optimiser les impacts « conjoints » des activités des autres programmes et projets, en termes (i) de répartition géographique et/ou (ii) de complémentarité fonctionnelle, notamment en vue d'éviter tout double emploi ou incohérence.

2.4. Coordination des bailleurs de fonds

Depuis janvier 2012, la Délégation de l'UE en Tunisie a initié un processus de coordination des bailleurs de fonds et des principales organisations fournissant un appui dans le domaine de la justice et du système pénitentiaire (Programme des Nations unies pour le Développement/PNUD, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme/OHCHR, Fond des Nations Unies pour l'Enfance/UNICEF, Ambassades des États membres, DCAF, American Bar Association/ABA, Organisation mondiale contre la torture/OMCT, Avocats sans frontières Belgique/ASF, etc). La formulation de ce programme s'inscrit dans ce cadre et a fait l'objet d'une discussion élargie afin de maximiser ses résultats et éviter les chevauchements.

La Commission (le Siège et la Délégation de l'UE) continuera à assurer la coordination dans ce secteur tout en exécutant le présent programme.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs et stratégie

L'**objectif général** du programme est le renforcement de l'état de droit et l'appui à la transition démocratique en soutenant le processus de réforme de la justice et du système pénitentiaire, conformément aux normes européennes et internationales.

Les objectifs spécifiques et les éléments clés du programme reflètent la stratégie globale du gouvernement et ciblent la société civile directement et indirectement.

Objectif spécifique 1: Renforcer l'indépendance et l'efficacité de la justice.

Objectif spécifique 2: Améliorer l'accès à la justice et au droit.

Objectif spécifique 3: Moderniser le système pénitentiaire.

Ces objectifs sont également étroitement liés avec un des quatre domaines prioritaires d'intervention du projet de plan d'action UE-Tunisie 2012-2016 pour un Partenariat Privilégié (version provisoire du 13 mars 2012, actuellement en cours de négociation): *État de droit et démocratie* avec notamment le soutien à la réforme de la justice.

Le soutien à la réforme de la justice et du système pénitentiaire est une priorité majeure indiquée dans les deux communications conjointes sur les relations UE-pays du voisinage Sud (cf supra). Ce programme s'inscrit aussi pleinement dans l'approche promue à travers le Programme SPRING qui propose plus d'assistance aux pays qui s'engagent dans des réformes démocratiques profondes, notamment à soutenir la société civile et les acteurs étatiques afin qu'ils coopèrent et participent activement ensemble au processus de transition démocratique, à l'instauration de la bonne gouvernance et à garantir les droits de l'Homme et le respect des libertés fondamentales, dans une optique de développement socio-économique et d'établissement d'un État de Droit en Tunisie.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

3.2.1. Résultats

Le programme a pour but d'accompagner un processus de réformes afin de soutenir le gouvernement, l'Assemblée nationale, les professions juridiques et associations dans la mise en place progressive d'une justice indépendante, efficace et pour une amélioration des conditions de détention. Cette approche se veut graduelle, adaptée à la situation de transition que connaît la Tunisie. Des projets pilotes seront initiés et constitueront la première étape des réformes.

Il est aussi à noter que les besoins en travaux d'infrastructure (tribunaux, prisons, centre de garde à vue, locaux de la police judiciaire qui ont été détruits pendant la Révolution) sont considérables et ont été estimés à 156 millions d'EUR.

Les actions relatives au système d'information du Ministère de la justice n'ont pas pour but de réaliser l'informatisation totale des tribunaux. Une approche de développement modulaire des composantes SI est adoptée dans ce programme. Dans chaque module, un projet pilote sera initié qui répondra aux besoins actuels du secteur (disposer de statistiques actualisées et d'un nouveau système d'archives judiciaires numérisées, encourager la dissémination d'information grâce au portail e-justice, etc.). La réalisation de ces projets pilotes est nécessaire avant d'aborder la mise en place d'un système d'information judiciaire intégré. Concernant l'infrastructure informatique qui souffre d'un manque d'investissement depuis

2008, les interventions conseillées visent à stabiliser les plateformes afin d'assurer des prestations de services sans interruption. Au niveau du système pénitentiaire, il est d'une grande importance de migrer l'actuel système d'information dans une nouvelle technologie, afin de pouvoir développer et/ou appliquer les exigences de la réforme.

Les résultats escomptés du PARJ visent à contribuer à la réalisation de son objectif global, soit directement soit à travers celle de ses trois objectifs spécifiques.

Résultats visant l'Objectif Spécifique 1: **Indépendance et efficacité de la justice**

- Le cadre juridique assurant l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de la justice est revu et harmonisé avec les standards internationaux, notamment en ce qui concerne l'inamovibilité et l'indépendance des magistrats.
- La capacité du Ministère de la justice à planifier les réformes et rédiger de nouvelles lois/règlementation, en faisant notamment des études d'impact et adoptant une approche participative avec les professions juridiques et acteurs non-étatiques est renforcée.
- La formation des professionnels du droit (curricula/programmes des centres de formations) est entièrement mise à jour en fonction des standards internationaux, notamment les questions relatives à l'intégrité du system judiciaire.
- Le traitement des dossiers dans les cours et tribunaux est plus efficace avec la création d'un mécanisme de filtrage des appels/pourvois, la réorganisation des greffes et la création d'un système pilote d'archivage judiciaire;
- Les mineurs en conflit avec la loi sont mieux protégés et encadrés. Les mécanismes de suivi de chacune des étapes du mineur délinquant ou en danger sont revus et améliorés. La capacité de l'administration et des tribunaux pour traiter ces dossiers est renforcée à travers des cycles de formation.
- L'administration de la justice est améliorée et touche différents secteurs comme celui des archives et statistiques judiciaires, la gestion du casier judiciaire, la modernisation du Système d'information;
- Les conditions de travail des magistrats et la capacité du personnel dans l'administration centrale de la justice sont améliorées grâce à des travaux d'infrastructure et de meilleure utilisation des services informatiques.

Résultats visant l'Objectif Spécifique 2: **Accès à la justice et au droit**

- Garantie du respect du procès équitable et d'accès à la justice et adoption du principe d'une justice constitutionnelle
- Le système de l'aide juridictionnelle est évalué et amélioré notamment grâce à l'adoption d'une nouvelle loi;
- La jurisprudence internationale et tunisienne ainsi que la doctrine juridique sont plus largement diffusés et facilement accessibles;
- Les organisations de la société civile sont engagées dans la recherche, l'analyse, la rédaction législative et le commentaire des projets de texte, la fourniture de services aux groupes vulnérables, la surveillance de la diffusion de l'information, la formation de divers groupes cibles, le travail avec les médias et la sensibilisation du public.

Résultats visant l'Objectif Spécifique 3: **Modernisation du système pénitentiaire**

- Le cadre législatif, règlementaire et institutionnel du système pénal et pénitencier est revu en fonction des standards internationaux, une stratégie de modernisation de l'administration pénitentiaire est adoptée;
- Le programme de formation continue des cadres et employés dans les établissements pénitentiaires et centres de garde à vue, est revu en fonction des standards internationaux relatifs aux droits de l'homme et en matière de détention;

- Un système pilote de probation (mesures alternatives à l'emprisonnement) est mis en place et un projet de loi instituant un mécanisme de probation au niveau national est rédigé;
- Un système de libération conditionnelle viable est mis en place comportant l'étude d'un système pilote de contrôle judiciaire.
- La réinsertion est inscrite dans le processus pénitentiaire dès le début de l'incarcération avec les concours des professionnels formés à cet effet et l'appui d'organisations spécialisées de la société civile.
- Les prisons sont progressivement rénovées, les conditions de détentions et les conditions de travail des agents pénitentiaires sont améliorées.

Des indicateurs d'impact, de performance et de résultats seront identifiés et consolidés dans un cadre logique, afin de mesurer et évaluer les résultats du projet permettant d'atteindre les objectifs. Ces indicateurs pourront être affinés par les parties prenantes et bénéficiaires lors de la phase de démarrage du PARJ.

3.2.2. *Activités*

Les activités incluront la réalisation d'études, des expertises ponctuelles dans le domaine législatif et réglementaire ainsi que des études d'impact réglementaires, de la formation, des ateliers nationaux et régionaux, des stages et voyages d'étude, des services informatiques, de la fourniture d'équipement et la réhabilitation d'un certain nombre de tribunaux et de centres de détention.

L'utilisation des jumelages institutionnels (selon le Manuel de jumelages IPA-IEPV) sera privilégiée pour le renforcement des capacités de l'administration, la formation des magistrats et des fonctionnaires. Les modes opératoires seront adaptés aux types d'activités à savoir l'utilisation d'assistance technique sur le marché et de jumelages institutionnels pour les activités de conseils institutionnels et juridiques, pour la formation et la réalisation d'études variées. Des subventions pour les activités impliquant la société civile seront fournies soit après des appels à proposition ou après attribution directe. L'appel à proposition couvrira les objectifs des trois composantes (indépendance et efficacité de la justice, accès à la justice et au droit, modernisation du système pénitentiaire). Enfin des conventions de contribution avec des organisations internationales (United Nations Children's Fund (UNICEF) et United Nations Office for Project Services (UNOPS)). UNOPS devrait fournir des services informatiques, de l'équipement et effectuer les travaux d'infrastructure. Il est à noter que les travaux d'infrastructure ne couvriront que la rénovation ou l'extension de bâtiments existants et non pas la construction de nouvelles prisons.

Enfin une assistance technique long-terme sera mise à la disposition des bénéficiaires du programme (acteurs étatiques et non étatiques) pour leur fournir un soutien dans la formulation de leurs besoins et pour le renforcement de leurs capacités (experts thématiques pour les aspects institutionnels, ingénierie). Ces experts viendront en renforcement à l'Unité de gestion du programme Justice.

3.3. **Risques et hypothèses**

La *volonté politique* du gouvernement de réformer la justice et le système pénitentiaire devrait se traduire par des actions concrètes au niveau législatif, réglementaire, institutionnel et budgétaire. Pour atténuer les possibles risques d'un changement de direction en ce qui concerne le processus de réformes, deux principaux moyens sont prévus:

- A travers l'appui budgétaire général, l'UE appuie directement les réformes, notamment par le biais de conditionnalités/mesures liées à la gouvernance et à l'État de droit.

- Le suivi des avancements dans les réformes est évalué périodiquement (commençant dès la première année suivant la signature de la Convention de Financement) par les services de la Commission (DEVCO et JUST). Un recours à des experts indépendants ou à des ONG spécialisées sur la thématique justice sera également possible.

La stabilité politique. Le principal risque est, bien entendu, lié au succès de la transition démocratique que le peuple tunisien a appelée de ses vœux. Il est également lié à l'évolution de la situation dans les pays de la région, au premier rang desquels la Libye. Le présent programme devrait contribuer à accroître les marges de manœuvre des gouvernements de transition et, ainsi, contribuer au succès de celle-ci.

Les élections prévues en mars 2013. Les résultats des élections peuvent avoir un effet sur la mise en œuvre de ce programme en ce qui concerne la classification des besoins prioritaires identifiés auparavant.

3.4. Questions transversales.

L'objectif global du PARJ place la justice et le respect des droits de l'homme dans le cadre pénitentiaire au centre du programme, qui se doit de contribuer à l'établissement d'un État de droit. Ainsi, l'égalité entre les genres et la promotion de la participation des femmes sera une activité transversale du programme et dans l'application par tous les bénéficiaires des 3 composantes du projet. D'autres questions transversales, comme l'inclusion des groupes marginalisés/vulnérables feront aussi l'objet d'attention spécifique alors que le programme s'efforce de contribuer au développement citoyen et socioéconomique de la Tunisie.

3.5. Parties prenantes

Les principales **parties prenantes** du PARJ sont les acteurs étatiques ainsi que les représentants de la société civile, des associations professionnelles à savoir: le Ministère de la Justice, le Ministère de la justice transitionnelle et des droits de l'Homme, le Premier Ministère, le Ministère de lutte contre la corruption, le Ministère de la coopération internationale et de l'investissement, le Ministère de l'intérieur, l'ANC/future assemblée nationale, les instances de justice transitionnelle (comme l'Instance Anti-corruption ou celle de la justice transitoire), les organismes de formation, les associations professionnelles, et les représentants de la société civile.

Le processus de formulation du PARJ a été transparent, avec une implication conséquente du Ministère de la justice, du Ministère de la Coopération Internationale y compris du Ministère de l'intérieur pour les centres de garde-à vue.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Le mode de gestion prévu pour ce programme est la **gestion décentralisée partielle** via la signature d'une convention de financement avec la Tunisie, sur la base des Articles 53c et 56 du Règlement financier. La mise en œuvre opérationnelle sera confiée à une Unité de Gestion de Projet (UGP) spécialisée au sein de l'administration la plus appropriée et le projet recourra également pour les procédures de suivi et de gestion des jumelages à l'UGP3A⁹.

⁹ Unité de gestion du programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (UGP3A).

Les marchés relatifs à l'évaluation externe et à l'audit, de même que la gestion des appels à propositions pour l'octroi de subventions sont conclus par la Commission (gestion centralisée).

La **gestion conjointe** via la signature d'une convention avec une organisation internationale est envisagée avec l'UNOPS et UNICEF, sur la base de l'Article 53d du Règlement financier. Ces deux organisations remplissent les critères du Règlement financier applicable et sont couvertes chacune par un accord cadre conclu entre les Nations Unies et la Commission (FAFA). Le modèle de contrat qui sera utilisé est celui de convention de contribution.

Le ministère de la Justice (Direction générale des prisons/DGPR) a sollicité l'aide de l'UNOPS en février 2012 afin de faire le diagnostic technique sur l'état des prisons après la révolution. L'UNOPS est implantée en Tunisie depuis plusieurs années et a déjà effectué des travaux d'infrastructure pour le compte d'organisations étrangères. UNOPS offre les meilleures garanties d'exécution des travaux complexes combinant infrastructure, réseau informatique et équipement.

Concernant le projet sur la justice des mineurs, UNICEF a un quasi-monopole des actions dans le domaine des mineurs en conflit avec la loi en Tunisie. UNICEF a déjà une longue expérience en Tunisie notamment avec la création des délégués à l'enfance qui sont une partie essentielle du dispositif de la justice des mineurs. Enfin UNICEF coordonne un certain nombre d'actions avec le Ministère de la justice mais aussi des organisations de la société civile ce qui va garantir la cohérence des actions futures de l'UE dans le cadre du PARJ. UNICEF est donc le mieux placé pour exécuter les activités liées à la protection des mineurs délinquants, leur accompagnement pendant la procédure judiciaire et la détention jusqu'à la réinsertion

4.1.1 En ce qui concerne la décentralisation des procédures de passation de marchés et de recours aux jumelages:

La Commission exerce un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf dans les cas où les devis-programmes s'appliquent, pour lesquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés publics de plus 50.000 EUR et peut exercer un contrôle ex post pour ceux ne dépassant pas 50.000 EUR. La Commission exerce un contrôle ex ante de toutes les procédures d'attribution de subvention

4.1.2 Concernant les paiements (les délégations de paiement sont possibles uniquement lorsque les procédures de passation des marchés correspondants ont été décentralisées):

Les paiements sont exécutés par la Commission, sauf dans les cas où les devis-programmes s'appliquent, pour lesquels les paiements sont exécutés par le pays bénéficiaire pour les coûts de fonctionnement et les contrats dont le montant ne dépasse pas les plafonds indiqués dans le tableau ci-après:

L'ordonnateur compétent s'assure, par l'utilisation du modèle de convention de financement en gestion décentralisée, que la séparation des fonctions d'ordonnancement et de paiement ou des fonctions équivalentes au sein de l'entité délégataire est effective et permet en conséquence de procéder à la décentralisation des paiements pour les contrats dont le montant ne dépasse pas les plafonds indiqués ci-dessous :

Travaux	Fournitures	Services	Subventions
< 300.000 EUR	< 150.000 EUR	< 200.000 EUR	≤ 100.000 EUR

Le changement du mode de gestion constitue un changement substantiel à la présente décision sauf dans le cas où la Commission "re-centralise" ou diminue le niveau de tâches préalablement déléguées au pays bénéficiaire (gestion décentralisée), à l'organisation internationale (gestion conjointe) ou à l'organisme délégataire (gestion centralisée indirecte) en question.

4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions / devis programmes

1) Contrats

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.

La participation au marché pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte à toutes les personnes physiques et morales visées par le règlement (CE) n°1638/2006 instituant l'instrument européen de voisinage et de partenariat. L'ordonnateur compétent peut étendre la participation à d'autres personnes physiques ou morales sous couvert du respect des conditions établies par l'article 21(7) du règlement n°1638/2006 instituant l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

En ce qui concerne les jumelages, les règles spécifiques sont définies dans le Manuel du Jumelage qui sera appliqué. Le Ministère de la Justice est l'autorité contractante qui délègue à l'unité de gestion du programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (UGP3A) la procédure d'attribution des jumelages ainsi que leur gestion administrative et financière.

2) Règles spécifiques applicables aux subventions

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 l'UE». Ces critères sont établis conformément aux principes stipulés au Titre VI "Subventions" du règlement financier applicable au budget général. Toute dérogation à ces principes doit être dûment justifiée, en particulier lorsque le financement de l'action est intégral (dérogation au principe du cofinancement) : le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 95% du total des coûts acceptés de l'Action. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 du règlement de la Commission (CE, Euratom) n°2342/2002 du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement financier applicable au budget général.

3) Règles spécifiques applicables aux devis-programmes

Tous les devis-programmes doivent respecter les procédures et les documents standards définis par la Commission, tels qu'en vigueur au moment de l'approbation des devis-programmes concernés (cf. le Guide Pratique des procédures applicables aux devis-programmes).

La contribution financière de l'UE couvre les frais de fonctionnement courants relatifs à l'exécution des devis-programmes.

4.3. Budget et calendrier indicatifs

Le budget du PARJ est de 25.000.000 d'EUR, ventilé, à titre indicatif, comme suit:

<i>Ventilation indicative du budget du PARJ</i>		
C1 – Indépendance et efficacité de la justice		EUR
Appui institutionnel	<i>Subventions (jumelages) ou Services (plus de 200.000 EUR), en gestion décentralisée)</i>	3.700.000
Société civile	<i>Subventions (appels à propositions)</i>	300.000
Infrastructure/équipement	<i>Convention avec UNOPS (gestion conjointe, gestion centralisée)</i>	7.300.000
C2 – Accès à la justice		
Appui institutionnel	<i>Subventions (jumelages) ou Services (plus de 200.000 EUR), en gestion décentralisée)</i>	1.200.000
Justice des mineurs	<i>Convention avec UNICEF (gestion conjointe, gestion centralisée)</i>	1.800.000
Société civile	<i>Subventions (appels à propositions, gestion centralisée)</i>	700.000
C3 – Système pénitentiaire		
Appui institutionnel	<i>Subventions (jumelages) ou Services (plus de 200.000 EUR), en gestion décentralisée)</i>	1.700.000
Infrastructure/équipement	<i>Convention avec UNOPS (gestion conjointe, en gestion centralisée)</i>	5.000.000
Société civile	<i>Subventions (appels à propositions, en gestion centralisée)</i>	500.000
Suivi du Programme		
Assistance technique pour le suivi du programme	<i>Contrat de service (gestion décentralisée)</i>	1.750.000
Frais de fonctionnement UGP3A	<i>Devis Programmes</i>	200.000
Frais de fonctionnement UGP Programme Justice *		550.000
Suivi-évaluation externe et audit	<i>Contrats de service</i>	300.000
TOTAL		25.000.000

*La partie du PARJ confiée à l'UGP3A entrainera des fonds supplémentaires (notamment de personnel) par rapport au budget dont elle dispose déjà actuellement dans le cadre du P3A2¹⁰. Les frais supplémentaires seront donc pris en charge dans le cadre du PARJ. Les frais de fonctionnement des UGP couvriront les coûts d'exploitation (communication, transport, per diem etc.), les équipements (mobilier et matériels de bureaux, matériels roulant etc...) et les frais relatifs au personnel (rémunérations et primes) qui seront payés par le budget de fonctionnement des UGP.

La durée opérationnelle prévue du PARJ est de 48 mois à compter de la signature de la convention de financement.

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
Signature de la CF				
Mise en place des structures de mise				

10

P3A2 (programme d'appui à l'accord d'association N°2) - ENPI/2007/019-073.

médias. Des visites avec les médias devraient aussi être organisées dans les tribunaux/prisons lors de l'achèvement des travaux.

En plus de ces activités, des actions de visibilité seront mises en place, autour des autres activités du programme, conformément au Manuel de Visibilité¹¹ de l'UE pour les actions extérieures.

¹¹ http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm.