**Les expériences de jumelage menées par le Conseil d'État**

**Anecdotes et contenu essentiel[[1]](#footnote-1)**

**Par M. Sergio Zeuli**

**Conseiller d’état**

**Prémisse**

Le Conseil d’Etat italien a géré deux « Projets de jumelage », le jumelage avec la Tunisie, concernant la réforme de la justice administrative de ce pays, et celui avec le Maroc, concernant la révision du Secrétariat général, organe du gouvernement marocain, assimilé au ministères.

A la lumière de ces expériences, je voudrais vous entretenir sur les points suivants : la raison générale et particulière du jumelage, dans ce dernier sens avec une référence particulière au conseil d'Etat. Le contenu et la structure des jumelages déjà réalisés. Différences entre jumelages courts et mi- longs. **La raison du jumelage :**

La finalité des projets de jumelage est double, car ils doivent être vus du côté des Etats membres qui les gèrent, et de celui des Etats bénéficiaires, qui y coopèrent.

Du premier point de vue, avec le jumelage, les États membres contribuent à atteindre l'un des objectifs les plus importants que l'UE se propose d'atteindre, à savoir le rapprochement avec les pays les plus proches à l'Europe unie en termes de géographie et de culture.

Du deuxième point de vue, celui des Etats bénéficiaires, le jumelage est le principal outil par lequel s'opère le rapprochement des institutions et des principes généraux de leurs ordres juridiques avec ceux en vigueur dans le cadre juridique de l'Union européenne. Et cela, comme vous le savez, est considéré comme la condition essentielle pour obtenir des financements, pour la stipulation d'accords et la mise en œuvre de programmes de coopération.

En particulier, en ce qui concerne la Tunisie, il existe un programme pluriannuel de soutien aux institutions judiciaires de ce pays à partir de 2015 pris en charge par l'UE immédiatement après la promulgation de la Constitution de 2014; dans le cas du Maroc, il y a l'accord de 2019 qui représente le rapprochement le plus étroit entre l'UE et un pays tiers.

En toile de fond, même si de manière plus nuancée, en ce qui concerne l'espace méditerranéen, ces jumelages considèrent également l'impact significatif, pour l'espace européen des échanges et la problématique des migrations, sur lesquelles, comme on y va à dire juste après, le rapprochement des normes européennes peut avoir un effet positif.

**Les objectives spécifiques du Conseil d’Etat a la participation au projets du jumelage**

En ce qui concerne, en particulier, le conseil d'État, c'est-à-dire l'organe suprême de justice administrative de notre pays, l'attention que nous avons consacrée à ces jumelages découle, entre autres, également de la conviction - partagée au sein de l'équipe qui suit ces projets - de l'importance d'avoir un système de valeurs juridiques partagées dans le cadre de la relation entre les citoyens et l'administration publique, une importance qui est à la fois culturelle, institutionnelle et géopolitique, et qui repose sur la confiance dans le fait que lorsque certaines valeurs sont partagées, le dialogue entre différents pays et civilisations, sous toutes ses formes (commerciale, politique, juridique) est sans doute meilleur. C'est aussi pour cette raison que l'importance d'avoir un réseau méditerranéen de justice administrative ayant cet objectif commun a été soulignée à plusieurs reprises.

**Les conditions requises pour participer à des projets de jumelage**

Pour obtenir l'attribution d'un jumelage, l'Etat membre, même par l'intermédiation d'une ou plusieurs institutions, participe à une procédure publique qui résulte d'un avis de la Commission, Direction compétente en la matière.

Entre autres conditions requises, il est prévu que la composition de l'équipe qui sera chargée de mettre en œuvre le projet doit prévoir la seule présence de fonctionnaires de l'État (ou des États) présentant la proposition. Vous pouvez également participer en faisant appel à une structure publique d'aide à la gestion.

Dans toute participation aux projets de jumelage, le Conseil d'Etat a fait appel à la collaboration d'un organe mandaté « Studiare sviluppo S.p.a. aujourd'hui « Eutalia srl » qui est une entreprise contrôlée à 100% par l'État italien, à travers le Ministère économie et finance.

Il est également important de souligner que les plans de chaque mission doivent être détaillés car ils deviennent un plan de travail contraignant pour les deux équipes. En effet – une fois approuvées par le Copil – elles peuvent être modifiées soit en vertu du Copil successif, soit par des lettres de modification spécifiques (appelées lettres d’accompagnement ou bien a l’anglais « side letters »).

**La rémunération du jumelage**

L'UE rembourse le coût de chaque mission, dans la limite du montant alloué, en versant une indemnité forfaitaire au CRJ et des indemnités à chaque expert de courte durée pour chaque mission. Une somme correspondant à chaque émolument est alors versée à un fonds spécial (ce qu'on appelle Flat rate).

**Les contenus des deux jumelages déjà effectués**

**Le jumelage avec le T.A. tunisien**

Le projet avait pour objet le soutien à la justice administrative de ce pays.

Il était structuré sur quatre axes

**Volet A : Des propositions à la mise en place d’un nouveau cadre juridique adapté à la nouvelle constitution tunisienne sont élaborées.**

Indicateur/critère de référence convenu

1) Le projet de code de la justice administrative inspiré de l’acquis de l'Union européenne et des pratiques et standards internationaux est proposé ;

2) Une nouvelle répartition fonctionnelle et un nouvel organigramme juridictionnel sont proposés.

3) Les formulaires et les imprimés relatifs aux procédures devant les juridictions administratives sont élaborés ;

4) Une étude sur l'exécution des décisions de la justice administrative est réalisée ;

5) Un collège chargé de la déontologie est proposé et une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative est élaborée ;

6) Un système de veille est mis en place.

**Volet B : Une organisation de la justice administrative adaptée à la nouvelle réforme est proposée.**

Objectif : Appuyer le TA afin de se préparer aux exigences organisationnelles et fonctionnelles de la nouvelle réforme proposée.

Indicateur/critère de référence convenu

- Une nouvelle organisation administrative et financière adaptée à la décentralisation de la justice administrative est proposée ;

- Une démarche de management de la qualité est proposée pour être mis en œuvre ;

- Un référentiel métier et des fiches de postes sont élaborés ;

- Des manuels de procédures (central et régional) sont élaborés ;

- Une conception d'une application pour la gestion informatisée des dossiers est proposée.

**Volet C : Les compétences du TA sont préparées à la mise en œuvre de la réforme.**

C'était le cd. Volet de la formation

Indicateurs/critères de référence convenus

- Un cadre méthodologique d'identification des besoins en formation, est proposé pour être mis en place ;

- Les offres disponibles sont recensées avec correspondance entre les offres et les besoins ;

- Au moins 80 magistrats et cadres sont formés ;

- Au moins 60% du personnel formé déclare être satisfait des formations.

**VOLET D: La justice administrative est ouverte à son environnement extérieur.**

C’était le dit volet de la Communication qui avait comme objectif celui de Co-construire une stratégie adaptée de communication et définir un message institutionnel à l'intention des justiciables :

Indicateurs objectivement vérifiables

-Une stratégie de communication est proposée.

-Un plan de communication est mis en place.

-Des guides simplifiés destiné aux justiciables de droit public et de droit privé sont élaborés.

-Un guide de bonnes pratiques, à l’usage de l'unité de communication et d'information est élaboré.

-Les cadres de l'unité de communication et d'information sont formés à la communication institutionnelle (techniques et méthodes de restitution des travaux du TA, relation avec les médias, communication en période de pic médiatique, « media coach »).

**Le jumelage avec le SGG du gouvernement du Maroc**

Il était structuré sur trois axes

**Volet 1 : Convergence vers l’acquis de l’Union européenne**

Résultat attendu 1 : Le SGG se rapproche des bonnes pratiques européennes

Le SGG, en tant que centre du gouvernement, doit agir pleinement en qualité de coordonnateur du système décisionnel et, en tant que tel, s'inscrit comme une composante essentielle des capacités d'un gouvernement à définir et à poursuivre ses objectifs collectifs.

Le projet fera un état des lieux de l’assistance reçue dans le cadre du jumelage de 2012-2014 et depuis cette date, ainsi que des dernières évolutions internes et contextuelles du SGG. Dans sa démarche de renforcement de ses capacités institutionnelles, en s’inspirant des bonnes pratiques européennes, le projet de jumelage pourrait produire une analyse fonctionnelle du SGG, assortie de recommandations et d’un plan d’action adaptés au système marocain.

La mise en œuvre du plan d’action sera assurée par des activités régulières de renforcement des capacités sous forme de coaching, dispensées par des techniciens de l’état membre en étroite coopération avec les homologues du SGG, en s’inspirant de l’expérience d’un centre de gouvernement d’un Etat membre et compte tenu des acquis du SGG.

**Volet 2 : Renforcement institutionnel**

Résultat attendu 2 : Le système de veille juridique est opérationnel

Une bonne connaissance des évolutions législatives et réglementaires européennes et internationales renforce le processus de convergence marocain vers l’acquis de l’UE.

Le projet devra contribuer à la réalisation d’une étude de benchmark ayant pour objet au moins deux dispositifs de veille juridique de deux bureaux de gouvernement de deux Etats membre différents, à l’élaboration d’un plan d’action pour la mise en place du dispositif de veille juridique, au coaching de cadres pour la mise en œuvre du plan d’action pour que le dispositif soit opérationnel avant la fin du projet, ainsi qu’à la formation des cadres du SGG aux dernières méthodologies legistiques européennes. A cet effet, il convient de signaler que le SGG dispose d’un service de veille juridique au sein de la Direction des Etudes et des Recherches Juridiques, relevant de la Direction Générale de la Législation et des Etudes Juridiques (DGLEJ).

**Volet 3 : Renforcement des capacités du personnel du SGG**

Résultat attendu 3 : La production normative et légistique du SGG est renforcée

En complément de ses aspects fonctionnels, le projet soutiendra le renforcement des capacités des cadres du SGG en matière de production légistique pour qu’elle réponde aux bonnes pratiques européennes. En effet, il serait opportun que cette dernière s’appuie sur une bonne connaissance des évolutions législatives et réglementaires européennes et internationales, renforçant ainsi le processus de convergence marocain vers l’acquis de l’UE, dont le SGG est l’un des organes de gouvernance au sens de la Circulaire du Chef du gouvernement 14//2015.

Le renforcement des capacités sera basé sur une analyse des besoins qui fera état des exigences concrètes du SGG, en vue d’améliorer son processus de mise à niveau méthodologique et institutionnel initié en 2011. En vue de contribuer à la durabilité des acquis du projet et à leur diffusion, les experts européens et nationaux du projet devront également actualiser les guides pratiques édités en 2015 par le SGG, au profit de toute l’administration marocaine.

**Le schéma habituellement adopté pour les travaux**

**La subdivision en volets et les objectifs.**

Comme on peut le voir, le travail est divisé en volet, chacun visant à couvrir le contenu et à atteindre les objectifs qui y sont indiqués.

Ainsi, le jumelage repose sur l'articulation de missions qui, à leur tour, ont pour objet des échanges d'expériences sur la base de programmes prédéfinis et détaillés pour chaque mission.

Un total de missions basé sur le critère dit « des hommes/jour » calibré sur la durée du projet est envisagé.

Dans ce contexte, je voudrais illustrer les étapes typiques du travail, généralement communes, également dans la diversité des contenus, pour chaque volet. Ce schéma s'est en fait répété pour les deux jumelages

**Phase 1 :** les premières missions sont, en règle générale, consacrées à une analyse de l'état des lieux, c'est-à-dire de la structure en fonctionnement à ce moment dans le pays bénéficiaire. L'équipe de l'Etat membre - après avoir acquis les documents essentiels relatifs à la structure du bénéficiaire, reçoit des indications plus précises lors de cette première phase, procédant éventuellement également à une enquête en coopération avec le bénéficiaire.

A partir de cette étape, il est conseillé - mais cela arrive presque toujours - de créer des groupes de travail conjoints composés de fonctionnaires des deux Etats, spécialistes du secteur ciblé par le volet.

L'enquête préalable sert également à mettre en évidence les différences entre les systèmes, et il convient donc que l'État membre, à son tour, mette à disposition les documents relatifs à sa structure et à sa procédure et prévoit de les illustrer lors de la première ou de la deuxième mission de chaque volet.

**Phase 2** La phase suivante est celle de l'élaboration des constats et propositions éventuelles. Si la phase des observations que produit l'équipe de l'Etat membre peut être gérée, par ce dernier, dans une relative liberté, c'est la phase de la proposition qui est la plus délicate. Dans celui-ci, il convient de commencer la concertation dès le premier instant, en devant éviter qu'une proposition tombe d'en haut, car elle pourrait être inutile et/ou même créer des effets préjudiciables. Il faut donc arriver à des propositions, dans la mesure du possible partagés, car il est évident que cela augmente leur pouvoir de persuasion.

**Phase 3**. La phase finale, c'est-à-dire la rédaction des propositions et des observations finales – où les lignes directrices procédurales qui viennent d'être énoncées sont respectées – est la plus linéaire. Bien que ces observations finales relèvent de la responsabilité de l'équipe de l'Etat membre, si celle-ci parvient véritablement à rassembler les positions les plus partagées des deux groupes, la rédaction devient un peu plus qu'un processus verbal.

**Phase 4** Les utilisations ultérieures du matériel collecté – qui sont naturellement livrés au pays bénéficiaire – en ce qui concerne le contexte UE sont laissées à l'appréciation discrétionnaire de la Commission qui peut naturellement décider de les partager avec les autres instances, à savoir le Conseil et le Parlement. Cependant, il est toujours bon de se rappeler que l'UE est toujours étrangère aux décisions qui sont prises et ne peut donc jamais être considérée comme liée par les conclusions qui y sont prises.

De toute évidence, les résultats du jumelage représentent du matériel d'étude qui peut être mis à disposition pour le lancement de nouveaux projets de jumelage, mais aussi plus généralement, pour une coopération future entre l'UE et les pays bénéficiaires.

**Les différences entre les deux jumelages : le jumelage de moyenne et longue durée, et les jumelages courts.**

La différence la plus importante, outre la durée des projets, est le fait que dans le cas d'un jumelage de longue durée, un fonctionnaire est détaché dans le pays bénéficiaire, avec des fonctions de liaison, qui s'installe dans la structure désignée, et devient le point de référence sur le terrain du projet. Plus tard j'effectuerai quelques considérations sur cette figure.

La deuxième différence entre les deux formes de jumelage est sans doute le rythme différent des missions : car, pour des raisons compréhensibles, lorsqu'un plus long terme s'annonce, on tend vers une planification plus poussée, introduisant de plus grands intervalles entre une mission et l'autre.

Une autre différence est que le jumelage à long terme est plus affecté par la situation sociopolitique globale du pays bénéficiaire qui, sur une longue période, peut connaître des évolutions importantes qui peuvent également affecter le calendrier du projet. Par exemple le projet de la CJA tunisienne a connu d'importants ralentissements dus à la situation politico-institutionnelle de ce pays qui a vu - dans une phase de développement du projet - la paralysie des activités parlementaires.

**Le rôle du Conseiller résident du jumelage**

Je voudrais dire quelques mots sur le rôle du CRJ : c'est d'abord un rôle d'intermédiation qui s'apparente à celui d'un diplomate. En effet, compte tenu des besoins représentés par le pays bénéficiaire, ainsi que des besoins que le CRJ croit percevoir, il doit d'abord orienter le programme de mission pour atteindre ces résultats, puis, en participant aux missions elles-mêmes, doit leur donner la direction désirée et entrevue.

Il est crucial que dans cette activité il évolue avec impartialité, sans privilégier les options d'un côté ou de l'autre, même si l'un des deux semble préférable ou au contraire, complètement faux. Il doit être le rôle de porte-parole, je dirais, de « porte-parole du projet » et d'aucun de ses exécutants.

**La rémunération attendue : le salaire du CRJ**

Quelques très brèves considérations sur le salaire attendu. Je peux le faire car je ne participerai plus, du moins pas en tant que CRJ, à des projets de jumelage pour un profil de rotation équitable.

Tout d'abord, il convient de rappeler que, sauf situations exceptionnelles, ce rôle ne peut être rempli que par ceux qui sont déjà des agents publics d'un État membre. Cela signifie qu'il s'agit d'un sujet qui perçoit déjà un salaire. Par conséquent, l'indemnité attendue doit être paramétrée sur le salaire du fonctionnaire en service, sinon il y a le risque que personne n'accepte ce rôle parce qu'il devient non économique ou en tout cas pas convenant.

Ce résultat peut être obtenu soit en tirant sur le forfait, sur lequel par ex. pourrait être répercuté le coût du logement pour le CRJ - de plus, cette maison pourrait également devenir un lieu d'hébergement pour les experts de courte durée, afin d'économiser sur les frais de séjour - et pour la voiture utilisée par le CRJ

Une autre possibilité pourrait être de permettre au CRJ, au moins en partie et dans la limite d'un plafond, de percevoir les honoraires de la mission envisagées pour les experts de courte durée, supprimant l'interdiction relative actuellement prévue.

**La rémunération attendue: le salaire des fonctionnaires de l’état bénéficiaire**

Toujours en ce qui concerne les coûts, il a parfois été noté qu'il existe une certaine résistance de la part des fonctionnaires de l'Etat bénéficiaire à donner leur disponibilité pour des missions car ils les détournent du travail de bureau.

Dans ce cas également, une indemnité pourrait être envisagée au profit de ceux-ci lors de leur participation à des missions sur place, qui devrait être déterminée au prorata de celle due aux experts de courte durée de l’état membre.

Je pense avoir résumé notre expérience dans ses éléments essentiels. Bien entendu, je reste à votre disposition pour vos commentaires et questions.

1. Relazione tenuta a palazzo Aldobrandini, in occasione della visita di Funzionari U.E. al Consiglio di Stato, il 23 novembre del 2022. [↑](#footnote-ref-1)