

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 11.5.2011  
COM(2011) 255 final

**RAPPORT D'EVALUATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN  
ET AU CONSEIL**

**Rapport d'évaluation intermédiaire du Programme Justice Pénale**

## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
1.1.	OBJET DU RAPPORT .....	3
1.2.	VUE D'ENSEMBLE.....	3
1.3.	HISTORIQUE.....	5
1.4.	CONTEXTE ACTUEL.....	5
2.	Mise en œuvre du programme.....	5
2.1.	INITIATIVES DE LA COMMISSION (MARCHÉS).....	5
2.2.	LES SUBVENTIONS (APPEL A PROPOSITIONS).....	6
2.2.1.	<b>SUBVENTIONS A L'ACTION – APPEL GENERAL</b> .....	6
2.2.2.	<b>SUBVENTIONS A L'ACTION – APPEL SPECIFIQUE</b> .....	8
2.2.3.	<b>SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT</b> .....	8
2.2.4.	<b>SUBVENTIONS A L'ACTION- ACCORD CADRE DE PARTENARIAT</b> .....	9
2.2.5.	<b>SUBVENTIONS AUX ORGANISMES EN SITUATION DE MONOPOLE</b> ....	10
3.	RESULTATS DE L'EVALUATION.....	10
3.1.	PERTINENCE .....	10
3.2.	EFFICACITE .....	11
	Dans quelles mesures, les objectifs du programme ont-ils été atteints? .....	11
3.3.	EFFICIENCE-RAPPORT COUT-EFFICACITE.....	12
3.4.	DURABILITE ET IMPACT .....	12
3.5.	COHERENCE.....	13
3.6.	VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE.....	13
4.	CONCLUSIONS.....	14
4.1.	DEFINITION DES PRIORITES .....	14
4.2.	VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE.....	14
4.3.	SIMPLIFICATION DES PROCEDURES .....	15
4.4.	PUBLICITE ET VISIBILITE DU PROGRAMME .....	15

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1. OBJET DU RAPPORT**

Le 12 février 2007<sup>1</sup>, le Conseil a adopté la décision 2007/126/JAI établissant, pour la période 2007-2013, le programme spécifique «Justice pénale» dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice» pour la période 2007-2013.

L'article 16 de cette décision, paragraphe b, prévoit que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation intermédiaire sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du programme au plus tard le 31 mars 2011. Ce rapport servira de base à la rédaction d'une communication sur la poursuite du programme au plus tard le 30 août 2012 tel que prévu sous le même article, paragraphe c.

Le rapport d'évaluation intermédiaire en question fournit un aperçu des résultats obtenus jusqu'à l'heure actuelle et présente les aspects qualitatifs et quantitatifs de sa mise en œuvre. L'évaluation a été menée par les services de la Commission. La Commission a ainsi analysé les points forts et les points faibles du programme en essayant de répondre aux questions suivantes:

- (1) Comment améliorer la mise en œuvre pour la période restante du programme?
- (2) Comment améliorer le design du programme en vue de la conception du programme ou des programmes qui leur succéderont?

En particulier, l'évaluation a étudié

- (a) la pertinence du programme, en évaluant dans quelles mesures les objectifs du programme correspondent aux besoins à satisfaire et aux problèmes à résoudre;
- (b) l'efficacité du programme, en déterminant dans quelles mesures, les objectifs du programme ont été atteints;
- (c) l'efficience en vérifiant si les résultats ont-ils été obtenus à un coût raisonnable?

### **1.2. VUE D'ENSEMBLE**

Le programme Justice pénale a pour but de contribuer à la consolidation de l'espace de liberté, sécurité et justice dans l'Union européenne, en renforçant la coopération judiciaire en matière pénale, sur la base du principe de reconnaissance mutuelle.

Il poursuit les quatre objectifs généraux suivants:

- (a) promouvoir la coopération judiciaire afin de contribuer à la création d'un véritable espace européen de justice en matière pénale, fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles;

---

<sup>1</sup> JO L 58 du 24.2.2007, p. 13.

- (b) favoriser, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les États membres, favoriser l'élimination des obstacles juridiques existants au bon fonctionnement de la coopération judiciaire, afin de renforcer la coordination des enquêtes, et améliorer la compatibilité entre les systèmes judiciaires existants des États membres et l'Union européenne, en vue de donner la suite appropriée aux enquêtes menées par les autorités répressives des États membres;
- (c) améliorer les contacts et l'échange d'informations et des meilleures pratiques entre les autorités judiciaires et administratives et les professions juridiques (avocats et autres intervenants du secteur judiciaire) et promouvoir la formation des membres du pouvoir judiciaire, de façon à accroître la confiance mutuelle;
- (d) accroître encore la confiance mutuelle en vue d'assurer le respect des droits des victimes et des défendeurs.

Pour les atteindre, le programme met en œuvre quatre types d'activités différents:

- des actions spécifiques menées à l'initiative de la Commission, qui font l'objet de marchés et qui couvrent, notamment, des études et travaux de recherche ainsi que l'élaboration et la réalisation de projets spécifiques dans le domaine informatique pour faciliter les échanges et la diffusion d'information,
- des subventions (subvention à l'action) de projets transnationaux spécifiques intéressant l'ensemble de l'Union européenne, présentés par des partenaires associant obligatoirement au moins deux États membres ou au moins un État membre et un pays candidat ou adhérent et/ou de projets nationaux au sein des États membres sous certaines conditions,
- des subventions (subvention de fonctionnement) de soutien des activités d'organisations non gouvernementales ou d'autres entités poursuivant des objectifs d'intérêt général européen dans le domaine de la Justice Pénale,
- une subvention de fonctionnement destinée à cofinancer les dépenses liées au programme de travail permanent du Réseau Européen de Formation Judiciaire, chargé de la formation des magistrats,

Le budget total prévu au titre des dépenses opérationnelles du programme "Justice Pénale" pour la période 2007-2013 s'élève à **196,85** millions Euro. Le montant correspond à la somme des budgets annuels votés de 2007 à 2011 et aux montants inscrits dans la programmation financière pour 2012 et 2013.

La plus grande part du soutien financier est accordée aux subventions à l'action et aux subventions en général. Le pourcentage dédié aux subventions a varié de 95 à 75% sur

les 5 années. Ainsi, le taux minimal de 65% qui doit être consacré aux subventions selon l'acte de base est respecté.

### 1.3. HISTORIQUE

Le programme de Justice pénale (acronyme JPEN) est la continuation du programme cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS<sup>2</sup>), pour la période 2003 à 2007, adopté le 22 juillet 2002 par le Conseil européen.

En 2005, la Commission a proposé la création d'un nouveau programme-cadre<sup>3</sup> intitulé "Droits fondamentaux et justice", doté de quatre objectifs spécifiques dont celui de promouvoir la coopération judiciaire afin de contribuer à la création d'un véritable espace de justice en matière pénale. Il s'agissait de la suite logique du programme de La Haye (novembre 2004) qui souligne, entre autres, que la création d'une Europe des citoyens passe aussi par la mise en place d'un espace européen de justice fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle où les frontières entre pays ne constituent plus une entrave à la tenue de procédures judiciaires et à l'exécution des décisions. Le programme de Justice pénale devait aussi permettre la mise en œuvre d'un système informatisé d'échange d'informations sur les casiers judiciaires. Le budget prévu pour la Justice pénale représentait la part la plus importante du programme-cadre, soit 36%

### 1.4. CONTEXTE ACTUEL

Le programme cadre adopté en 2007 a été rédigé selon les dispositions des traités en vigueur à ce moment mais sa structure a été conçue de manière à permettre une transition sans heurts vers la nouvelle architecture institutionnelle avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 1<sup>er</sup> décembre 2009. Ainsi, la base légale du programme spécifique de Justice Pénale dispose de l'article 12 sur la complémentarité qui prévoit au paragraphe 1 la recherche de synergies et de complémentarité avec d'autres instruments de l'Union, en particulier ceux qui relèvent du programme spécifique de la Justice civile et des programmes généraux "Sécurité et protection des libertés et "Solidarité et gestion des flux migratoires".

- Depuis 2007 jusqu'en 2010, 14 appels à propositions ont été lancés pour le programme dont 11 ont été conclus par une décision d'attribution suivis de la signature de conventions. Il s'agit des appels des années 2007, 2008 et 2009<sup>4</sup>. Pour l'année 2010, la procédure des appels est encore en cours et ne fera donc pas l'objet de ce rapport.

## 2. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

### 2.1. INITIATIVES DE LA COMMISSION (MARCHÉS)

Le programme annuel de travail présente une description des actions à l'initiative de la Commission à financer sur le budget annuel. Il couvre des sujets variés, tels que des

---

<sup>2</sup> Décision 2002/630/JAI du Conseil (JO L 203 du 1.8.2002, p. 5).

<sup>3</sup> Com(2005)122 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 6.4.2005

<sup>4</sup> **Les conventions de subventions sont signées l'année qui suit la publication des appels à projet. Les dates indiquées dans ce rapport sont les dates de conclusion des subventions de fonctionnement et aux actions.**

études, travaux de recherche, création d'un système commun informatisé d'échange d'informations sur les casiers judiciaires, conférences et réunion d'experts, activités d'analyse, de suivi et d'évaluation.

De 2007 à 2010, la Commission a financé notamment les actions suivantes:

- Le développement du portail e-Justice européen, des campagnes d'information sur ce portail et des études de faisabilité relatives à l'e-Justice européenne.
- L'organisation (dans le cadre du Forum sur la justice) du prix «Balance de cristal». Ce prix est décerné conjointement par la Commission européenne et par le Conseil de l'Europe afin de découvrir et de mettre en lumière des pratiques innovantes et efficaces en matière d'organisation juridictionnelle ou de mise en œuvre des procédures judiciaires dans les cours et tribunaux.
- L'organisation et la tenue régulière du Forum sur la justice<sup>5</sup> créé en 2008 pour disposer d'un mécanisme de consultation des acteurs concernés sur les politiques et les pratiques de l'UE en matière de justice, pour promouvoir les meilleures pratiques et accroître la confiance et la compréhension mutuelles entre les praticiens du droit de l'Union européenne.
- Des études et création d'outils informatiques en vue de l'interconnexion au niveau européen des casiers judiciaires et de l'échange d'informations sur les condamnations antérieures entre les autorités judiciaires, y compris le soutien à la mise au point de logiciels dans les États membres, au développement logiciels d'interconnexion (application d'une référence commune), ainsi qu'un appui intra-muros pour la Commission. Ceci couvre aussi tous les préparatifs en vue de la mise en œuvre d'ECRIS en 2012.

D'autres études et séminaires sur des sujets d'actualité dans le domaine pénal ont fait l'objet de contrats de 2007 à 2010.

Au total, 64 contrats ont été signés pour un montant total de €8,3 millions par rapport à un budget prévu de €13,8 millions, ce qui représente un taux d'utilisation de 60% des montants prévus.

## **2.2. LES SUBVENTIONS (APPEL A PROPOSITIONS)**

### **2.2.1. - SUBVENTIONS A L'ACTION – APPEL GENERAL**

De 2008 à 2010, une moyenne annuelle de 31 projets ont fait l'objet d'une convention de subvention soit 94 projets sur les trois années.

Le taux global d'utilisation du budget a atteint de 81,42% sur la période triennale, ce qui est plutôt satisfaisant pour un programme relativement jeune dans un domaine où les Etats membres sont plutôt réfractaires. La moyenne

---

<sup>5</sup> Communication de la Commission (COM(2008) 38 final, adoptée le 4.2.2008) relative à la création d'un forum de discussion sur les politiques et les pratiques de l'UE en matière de justice.

annuelle des montants octroyés varie de € 170.000 à € 260.000. Un tiers des projets financé à une valeur inférieure à €100.000.

Les actions ont une durée moyenne de 18 à 24 mois. 85% des projets de 2008 sont clôturés et le restant viendra à échéance en 2011. Pour 2009, ce % est de 55%.

- **PAR PRIORITES**

Le tableau ci-dessous est organisé par priorité. Il montre une nette concentration des financements dans la priorité relative à la coopération et échanges de bonnes pratiques avec 63%. Néanmoins, ceci ne reflète pas complètement la réalité car, pour la formation judiciaire, il faudrait ajouter les montants octroyés au Réseau européen de formation judiciaire (dont il est question ci-dessous) qui annuellement se voit attribué un financement de €800.000 ce qui porte à 23% la participation du financement de la formation judiciaire dans le total du programme.

Priorités –Année de l'engagement	2008		2009		2010		Total	%	
	Nb	montant	Nb	montant	Nb	montant			
Formation judiciaire	7	1.488.060	3	307.554	7	821.574	17	2.617.188	13,59
Echange de bonnes pratiques/coopération en matière pénale	25	4.722.286	19	4.225.843	20	3.259.102	64	12.207.231	63,38
Soutien aux victimes	5	1.093.185	2	599.962	3	794.363	10	2.487.510	12,91
Echange d'informations			1	1.376.364	2	573.395	3	1.949.760	10,12
total	37	7.303.531	25	6.509.724	32	5.448.434	94	19.261.689	
Budget		8.000.000		6.800.000		8.900.000		23.700.000	

- **PAR TYPES DE BENEFICIAIRES**

Les Ministères de la Justice des Etats Membres et les départements de recherche Universitaires sont majoritairement bénéficiaires des projets financés (83% du total).

Toutefois les ONG représentent 30% en moyenne du total des financements octroyés dans le cadre des appels à projet à l'action et au fonctionnement.

- **REPARTITION GEOGRAPHIQUE**

- (1) Durant la période étudiée un total de 160 projets ont été présentés et 94 ont été acceptés, ce qui représente un pourcentage assez bas (60%)
- (2) Six Etats membres n'ont jamais présenté de projets. Il s'agit de Chypre, le Danemark, l'Irlande, la Lituanie, la Slovaquie et la Suède. Une

évaluation approfondie devrait permettre de déterminer quelles sont les raisons de cette absence d'intérêt.

- (3) Malgré quelques tentatives cinq Etats membres n'ont jamais obtenu de financement (la Finlande , la Grèce, le Luxembourg et la Pologne).

Six Etats membres sont particulièrement actifs ayant soumis 64% du total des propositions, et obtenu 68% des projets financés. Il s'agit par ordre de grandeur de: l'Espagne, le Royaume Uni, , l'Italie, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

Le nombre de projets présentés et de projets attribués est plutôt stable sur la période de trois ans.

### **2.2.2. SUBVENTIONS A L'ACTION – APPEL SPECIFIQUE**

Durant la période 2008 – 2010 le programme a soutenu la mise en œuvre de projets spécifiques liés à l'interconnexion des casiers judiciaires nationaux dans l'Union Européenne. Les subventions de projet liées à l'appel spécifique e-Justice lancé en 2010 ne seront pas évaluées ici car elles n'ont débuté qu'en 2011.

L'amélioration des mécanismes de transmission des informations judiciaires, concernant les condamnations dans l'Union européenne suppose l'échange de ces informations entre Etats membres, dans les délais les plus brefs. Ceci se fait notamment par le biais de la création d'un système d'informations informatisé. De 2008 à 2010, le budget dédié aux cofinancements dans ce domaine spécifiques atteignait un montant de €32 millions et avait pour objectif de perfectionner les casiers judiciaires nationaux de façon à permettre l'échange par voie électronique avec les casiers judiciaires d'autres États membres.

Seules les autorités nationales désignées conformément à l'article premier de la décision 2005/876/JAI du Conseil du 21 novembre 2005 relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire<sup>6</sup> sont autorisés à présenter des projets sous la priorité "Interconnexion des casiers judiciaires".

Durant la période 2007-2009, 22% des montants consacrés aux casiers judiciaires n'ont pas pu être utilisés, soit un montant de €7 millions sur trois ans qui n'a pas bénéficié à la justice pénale. Certains Etats membres n'ont présenté aucun projet dans ce domaine, Il s'agit de la Belgique, la Bulgarie et le Danemark, alors que 52% des financements ont été octroyés à cinq Etats: l'Autriche, la Lituanie, la Roumanie, le Royaume Uni et la Hongrie.

A partir de 2010 cette priorité a été incorporée dans l'appel général et ne fait donc plus l'objet d'un appel spécifique.

### **2.2.3. SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT**

A l'inverse des subventions à l'action, dont l'objet est de cofinancer des actions destinées à promouvoir la réalisation d'un objectif qui s'inscrit dans le cadre d'une politique de

---

<sup>6</sup> JO L 322 du 9 décembre 2005, p. 33.

L'Union européenne, les subventions de fonctionnement ont pour objet de cofinancer le fonctionnement d'organismes ou de réseau poursuivant un but d'intérêt général européen ou un objectif qui s'inscrit dans le cadre d'une politique de l'Union européenne, l'idée sous-jacente étant que la Commission financerait la création de réseaux européens œuvrant à la promotion des politiques de l'Union européenne.

La subvention de fonctionnement est octroyée pour soutenir l'existence et le fonctionnement d'un organisme sur une période équivalente à son exercice comptable en contrepartie de certaines activités proposées par l'organisme dans son programme de travail annuel.

- L'expérience entre 2007 et 2010 démontre que ce type de financement ne rencontre que l'intérêt escompté auprès du public cible. Malgré trois appels à projet Européens seulement 18 organisations ont pu être financées et 51% des fonds prévus ont pu être engagés.
- On constate que ce sont souvent les mêmes organisations qui se présentent et obtiennent des financements consécutifs alors que l'apparition de nouveaux bénéficiaires est assez faible. De ce point de vue l'objectif de soutien à la création n'est pas atteint à ce jour.
- Les faibles taux de participation et de réussite sont liés à la difficulté de démontrer une réelle dimension Européenne pour les organisations participantes.

#### **2.2.4. SUBVENTIONS A L'ACTION- ACCORD CADRE DE PARTENARIAT**

Pour mettre en œuvre certains domaines prioritaires du programme «Justice pénale», les services de la Commission ont décidé en 2007 de recourir à des conventions-cadres de partenariat conclues avec des acteurs-clés du secteur de la formation judiciaire, intéressés par une collaboration régulière avec l'institution dans les domaines désignés, en vue d'établir un cadre de coopération à long terme. Ces partenariats impliquent qu'il existe un intérêt mutuel et une communauté d'objectifs entre la Commission et les partenaires et des actions définies et agréées de façon régulière et stable, avec un réseau réunissant un certain nombre de bénéficiaires.

A l'issue de l'appel à projet des conventions-cadres de partenariat ont été signées avec l'Académie de droit européen (ERA), le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) et l'Institut européen d'administration publique (IEAP). Ces conventions viennent à échéance en juillet 2011.

De 2007 à 2009, il était prévu d'octroyer au titre des conventions-cadres de partenariat un montant maximum de 8,9 millions d'euros. En réalité, le total engagé n'a pas dépassé 2 millions.

- La procédure de partenariat n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport aux appels à propositions généraux. Elle n'a pas permis non plus de mettre en place un réseau d'interlocuteurs clés avec lequel la Commission pourrait entretenir des relations régulières et stables pour la mise en œuvre efficace de la formation judiciaire. A l'heure actuelle, la formation judiciaire fait l'objet d'une évaluation en soi qui devra

permettre de déterminer quels instruments et modes de financement sont mieux appropriés.

## **2.2.5. SUBVENTIONS AUX ORGANISMES EN SITUATION DE MONOPOLE**

À la lumière de l'expérience tirée du Programme d'échanges à l'intention des magistrats en 2004, 2005 (projet pilote) et 2006 (action préparatoire) et la collaboration avec le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), qui jusqu'alors s'était chargé de l'organisation des échanges et rencontres entre établissements de formation des magistrats, le Conseil a décidé d'inscrire REFJ dans l'acte de base du programme de Justice pénale. Selon l'article 4, point d), une subvention de fonctionnement peut être attribuée pour cofinancer les dépenses liées au programme de travail permanent du Réseau européen de formation judiciaire.

Le REFJ est une association internationale sans but lucratif (AISBL) de droit belge créée en 2000 qui regroupe la majorité des écoles de la magistrature européennes chargées de la formation des juges et des procureurs. À ce jour, le REFJ rassemble les autorités chargées de la formation judiciaire dans les 27 États membres.

La subvention est octroyée à la suite d'une demande de subvention émanant du REFJ et après vérification que l'organisation satisfait aux critères d'exclusion et que sa proposition est en adéquation avec l'objectif de formation judiciaire poursuivi par le programme «Justice pénale». La subvention est formalisée par la signature d'une convention de subvention.

Les caractéristiques des programmes d'échange sont doubles - échanges de magistrats visant à approfondir la connaissance mutuelle des pratiques judiciaires et le sentiment d'appartenance à un espace judiciaire commun.

De 2007 à 2010, REFJ a reçu un montant de €7.152.071,31 sur un montant maximum prévu dans le budget annuel de €9,5 millions soit 75% des fonds alloués. Depuis 2007, 667 juges et procureurs ont pu bénéficier des programmes d'échanges à court et long terme.

## **3. RESULTATS DE L'EVALUATION**

### **3.1. PERTINENCE**

**Dans quelles mesures les objectifs du programme correspondent aux besoins à satisfaire et aux problèmes à résoudre?**

L'évaluation à mi-parcours révèle que le programme a contribué à la création et au renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice Européen en promouvant des coopérations concrètes en matière de justice pénale sur base de la reconnaissance mutuelle.

Les activités financées favorisent les échanges systématiques d'information par des moyens électroniques, renforce la formation judiciaire transfrontalière pour les professionnels du secteur pénal, encourage la divulgation des bonnes pratiques entre États membres et prouvent le soutien aux victimes.

Le nombre de demandes de financement à l'action est en progression constante ce qui démontre un intérêt croissant pour le programme qui n'a sans doute pas atteint sa taille optimale. En effet certains pays sont peu ou pas représentés et offrent un potentiel de développement important. Des efforts de promotion du programme et de mise en place d'outils d'aide à l'amélioration de la qualité des propositions restent à faire. En avril 2010, une journée d'information réunissant près de 100 participants a été organisée.

Après trois années de mise en œuvre on constate que les subventions de fonctionnement et les accords de partenariat ne rencontrent pas le succès escompté ce qui remet en question leur pertinence et adéquation aux objectifs poursuivis.

Dans le cas des subventions de fonctionnement, cela provient du fait que, à la différence d'une subvention à l'action, qui sert à cofinancer une action ponctuelle sur une durée et avec un budget spécifique à cette action indépendamment des autres activités de l'organisme demandeur, la subvention au fonctionnement finance les coûts opérationnels de l'organisme. Du point de vue financier, il est alors indispensable, aux fins de suivi et de contrôle de ces deux opérations subventionnées de façon distincte (programme de travail d'une part, action d'autre part), que l'organisme soit doté d'outils de gestion et de comptabilité qui lui permettent de gérer une telle situation de façon fiable et contrôlable; les coûts supportés par le bénéficiaire lors de la mise en œuvre de ses diverses activités devront en effet être affectés selon leur destination, à savoir soit son budget au fonctionnement, soit le budget de son action spécifique.

Des synergies avec les autres programmes qui promeuvent des activités similaires sont à rechercher (Justice Civile, Prévenir et combattre la criminalité, Daphne).

### **3.2. EFFICACITE**

#### **3.3. Dans quelles mesures, les objectifs du programme ont-ils été atteints?**

Durant la période étudiée, la proportion de projets financés par rapport au budget n'a pas été satisfaisante. Néanmoins, cette tendance s'est inversée en 2010, puisque les demandes de financement à l'action ont doublé par rapport à 2009. Cette faible efficacité du programme est due à plusieurs facteurs :

Une méconnaissance du programme, un pourcentage d'intervention jugé trop faible et nécessitant un niveau de cofinancement trop important, une trop grande complexité dans la mise en œuvre, source d'incertitude juridique et de lenteur de gestion.

L'évolution positive récente du nombre de demandes de financement est sans doute le résultat des campagnes de sensibilisation entreprises en 2009 et 2010 par la Commission pour faire connaître le programme dans les Etats membres.

Elle peut aussi être attribuée à de meilleures conditions de financement (un préfinancement qui est passé de 70% à 80% et une exigence de cofinancement réduite de 30 à 20% et même à 10% dans le cas particulier de l'appel à propositions e-Justice en 2010).

L'introduction d'un nouveau système électronique d'enregistrement et d'évaluation des propositions en ligne (PRIAMOS) a fortement facilité l'accès au programme et a accéléré la procédure d'évaluation.

### **3.4. EFFICIENCE-RAPPORT COUT-EFFICACITE**

#### **Les résultats ont-ils été obtenus à un coût raisonnable?**

Durant la période étudiée 11 appels à projet ont été finalisés et 155 subventions ont été octroyées, soit une moyenne de 14 subventions par appel à projet. Ce taux "d'efficacité" est faible par rapport à d'autres programmes de taille équivalente. Par exemple le programme DAPHNE a financé 43 projets en 2009 en ne publiant qu'un seul appel qui couvre deux années budgétaires.

La période de contractualisation située entre la prise de décision d'attribution par l'ordonnateur et l'entrée en vigueur des conventions est longue (5/6 mois en moyenne), lorsqu'on la compare à d'autres programmes.

La moyenne des subventions individuelles durant la période étudiée a été de €380.000 pour les subventions à l'action et de €128.000 pour les subventions de fonctionnement. Dans l'avenir, cette moyenne assez faible devrait augmenter en raison de la part de financement croissante en faveur de projets informatiques onéreux en vue d'améliorer les échanges d'information entre Etats membres.

### **3.5. DURABILITE ET IMPACT**

#### **Quels sont les effets à long terme de ce programme et sont-ils durables?**

Le programme justice pénale est récent et il est difficile de mesurer son impact à long terme. Il a néanmoins permis de mettre en œuvre et de renforcer l'action de certains acteurs majeurs dans le domaine de la justice pénale Européenne et notamment le Réseau Européen de Formation Judiciaire. Il a aussi permis aux Etats membres de financer une partie des coûts liés à l'interconnexion des registres et casiers judiciaires favorisant ainsi une coopération à plus long terme. La mise en ligne du portail e-Justice et l'effort constant de mise à jour favorise et enrichit l'émergence d'un espace judiciaire Européen.

Les objectifs, acteurs et type d'action financés par le programme justice pénale sont très proches de ceux du programme Justice civile<sup>7</sup> ce qui peut créer des chevauchements, concurrences inutiles entre les deux programmes et risques d'inégalité de traitement. La suppression du troisième pilier sera sans doute favorable à une meilleure lisibilité du programme. Il n'est plus désormais nécessaire de séparer les programmes justice civile et justice pénale au sein de bases légales distinctes.

Les effets désirés sont une plus grande coopération judiciaire entre les différents acteurs du programme. Les projets favorisant un partenariat entre au moins deux Etats membres ont cet objectif. La recherche de partenariat doit être renforcée par des mesures actives de la part de la Commission, à travers l'amélioration de la présentation du site Internet, de sa mise à jour plus rapide et de publications régulières des nouveautés sur le programme.

---

<sup>7</sup> Décision 1149/2007/EC du 25/09/2007 JO L 257/16

### **3.6. COHERENCE**

#### **Dans quelles mesures les projets financés permettent-ils à la Commission de réaliser les objectifs de sa politique de justice?**

La Commission veille à ce que les propositions retenues soient conformes avec les priorités présentées dans le Programme Annuel de travail. Néanmoins, le lien de chaque projet et/ou marché avec la priorité pour laquelle ils reçoivent un appui financier n'est pas encore systématisé. Le suivi de cette adéquation devrait être perfectionné afin de permettre, entre autres, de mieux définir les priorités des Programmes annuels de travail futur et de mieux évaluer les apports financiers qui leur sont consacrées. Dans cette optique, le système de candidature et d'évaluation en ligne PRIAMOS pourrait être mieux utilisé comme outil statistique, car il permet d'évaluer le niveau de réponse par priorité.

### **3.7. VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE**

#### **Dans quelles mesures le programme et les projets financés présentent une valeur ajoutée par rapport à ce qui aurait résulté des interventions nationales dans les Etats membres en la matière?**

Le "besoin d'Europe" dans le domaine de la justice pénale n'était pas évident au moment de la rédaction de l'acte de base mais il tend à s'affirmer. Le nombre d'organisation participant au programme augmente et la participation d'ONG est constante. Dans le domaine particulier de la justice pénale, le concept de valeur ajoutée Européenne reste encore flou et le niveau adéquat d'intervention de l'Union Européenne est difficile à définir. Ces deux notions nécessitent un plus large débat entre les différentes parties prenantes.

La valeur ajoutée Européenne fait partie des critères d'attribution des propositions mais son interprétation n'est pas harmonisée entre les différents programmes de la DG Justice. Par exemple les programmes DAPHNE<sup>8</sup>, Droits fondamentaux<sup>9</sup> et Justice civile demandent la preuve d'une existence active dans un nombre important de pays pour pouvoir obtenir une subvention de fonctionnement, ce qui n'est pas le cas du programme justice pénale.

Le poids de la valeur ajoutée Européenne lors de l'évaluation des critères d'attribution est faible (15% du total des critères d'attribution) et pourrait être renforcé.

L'un des critères d'éligibilité prévoit explicitement que les propositions doivent être soumises par deux Etats membres au moins ou par au moins un Etat membre et un autre pays pouvant être ou un pays en voie d'adhésion ou un pays candidat. L'idée sous-jacente est de favoriser les partenariats, la coopération transfrontalière, l'échange de bonnes pratiques. Près de 80% des montants financés vont à des projets transnationaux. Le programme accepte aussi les projets dits nationaux sous certaines conditions mais il est entendu que tout projet doit présenter une dimension européenne.

---

<sup>8</sup> Decision 779/2007 du 20/06/2007

<sup>9</sup> Decision L 110/33 du 19/04/2007

## **4. CONCLUSIONS**

Le programme justice pénale a permis de soutenir 155 projets et 64 contrats depuis sa création en 2007. L'évaluation du programme conclut à la nécessité de poursuivre ces financements, dans la mesure où les actions financées s'attaquent à des problèmes réels précis et contribuent de manière positive et complémentaire aux mesures nationales mises en œuvre dans ce domaine.

Cependant, cette évaluation a aussi révélé plusieurs faiblesses, auxquelles il faut apporter remèdes si l'on veut que les interventions européennes se révèlent encore plus efficaces.

La mise en œuvre cloisonnée de la justice civile et pénale et d'autres programmes signifient que ceux-ci ne tirent pas le plus grand parti possible des synergies existantes et peut conduire à d'inutiles doublons.

Le programme devrait regrouper, sous l'objectif consistant à promouvoir la coopération judiciaire, les mesures visant à soutenir la coopération civile et pénale afin de garantir une meilleure coordination entre ces deux domaines de droit, surtout suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009 qui supprime la structure "en piliers". D'autres rapprochements pourraient être envisagés avec d'autres programmes de la DG Justice et notamment les programmes Daphne et Droits Fondamentaux.

Il n'est pas démontré que le programme soit l'instrument le mieux adapté pour supporter les projets comprenant l'achat d'équipement en vue d'interconnecter les casiers judiciaires. Compte tenu de leur coût élevé et de leur caractère national, ce type de projet pourrait être couvert de façon plus adéquate par les fonds structurels.

Une liste de recommandations tirées des commentaires de ce rapport peut ainsi être établie:

### **4.1. DEFINITION DES PRIORITES**

Le suivi des priorités annuelles sera amélioré grâce à une utilisation renforcée du système d'enregistrement et d'évaluation des candidatures en ligne PRIAMOS, qui permet de classer les propositions par priorité et donc d'identifier les besoins concrets de terrain. Ces données statistiques pourront être utilisées comme outil d'aide à la définition des priorités annuelles.

### **4.2. VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE**

L'étude a mis en évidence l'existence d'un nombre croissant de projets à valeur ajoutée Européenne dans le domaine de la justice pénale. Ce critère reste toutefois l'un des plus difficiles à remplir pour les organisations participantes. Son interprétation n'est pas harmonisée au sein de la DG Justice et son poids par rapport aux autres critères d'attribution est faible (15%).

La Commission entend favoriser un débat afin de mieux définir ce critère ainsi que le niveau adéquat de son intervention par rapport aux instruments de financement nationaux. Il pourrait être envisagé de renforcer le poids du critère relatif à la valeur ajoutée Européenne dans la procédure de sélection.

### **4.3. SIMPLIFICATION DES PROCEDURES**

Afin d'accroître l'efficacité du programme à ressource humaine constante la Commission entend poursuivre l'harmonisation et la simplification des lignes directrices (mise à jour annuelle d'un guide pratique à l'intention des demandeurs), des formulaires de demande de subvention et des critères d'évaluations.

Les calendriers prévisionnels des appels doivent être publiés suffisamment à l'avance et la Commission doit veiller à ce que toutes les échéances prévues soient respectées.

Il convient par ailleurs d'informer les demandeurs de subvention à temps et clairement sur les procédures en vigueur tout en leur donnant un délai suffisant afin de préparer leur proposition.

Afin d'accroître le nombre de propositions financés par appel à projet, la Commission envisagera de ne publier qu'un appel à projet à l'action tout les deux ans.

Il sera envisagé de ne plus recourir aux subventions de fonctionnement qui n'ont pas démontrées leur efficacité.

Dans un souci d'économie d'échelle la Commission cherchera à réorienter son soutien financier vers des projets de taille plus importante.

Dans un souci d'harmonisation avec d'autre programmes de la DG Justice et d'efficacité de gestion, l'externalisation de certaines tâches sera privilégiée (ex : évaluation des critères d'attribution).

### **4.4. PUBLICITE ET VISIBILITE DU PROGRAMME**

Le site internet du programme doit être amélioré afin d'assurer une meilleure visibilité, notamment par des messages d'alerte vers les partenaires naturels du programme (anciens bénéficiaires, membres du comité programme, réseaux actifs...). Ceci afin de mieux diffuser les résultats des appels, nouveaux appels et liste d'organisations susceptibles de devenir partenaires de projet.

Un effort adapté devra être fait (ex: séances d'information, foire aux questions...) en direction des Etats membres sous représentés dans le programme (CY, DK, IR, LT, SK, S, EE, FI, GR, LU et PL), afin de mieux le faire connaître et d'aider à améliorer la qualité des propositions.

Afin de favoriser l'émergence et le renforcement d'une "société civile du droit pénal", cet effort de sensibilisation se concentrera sur les ONG dont le taux de participation au programme est insuffisant.

Des rapprochements avec les autres programmes de la DG Justice seront envisagés dans l'objectif d'assurer une taille critique plus importante et donc une meilleure visibilité.

D'autres types de coopération par le biais de partenariat ou de gestion conjointe seront envisagés avec des organismes aillant une réputation établie dans le domaine d'activité, tels que le Conseil de l'Europe, l'OCDE, etc.