



Bruxelles, le 29.6.2018  
COM(2018) 507 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,  
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES  
RÉGIONS**

**sur l'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du programme «Justice» 2014-2020**

{SWD(2018) 356 final} - {SWD(2018) 357 final}

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## sur l'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du programme «Justice» 2014-2020

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit la création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice fondé sur la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et la confiance mutuelle entre les États membres, dans lequel les citoyens sont libres de se déplacer et peuvent compter sur le respect des droits fondamentaux et des principes communs (tels que la non-discrimination, l'égalité hommes-femmes, l'accès effectif à la justice pour tous, l'état de droit et des systèmes judiciaires indépendants et performants).

Ces objectifs ambitieux, établis par le traité, ont également été réaffirmés par le Conseil européen dans le cadre du programme de Stockholm<sup>1</sup>. La promotion d'une Europe du droit et de la justice est l'une des priorités politiques de l'UE, et le programme «Justice» 2014-2020 est l'un des instruments qui contribuent à la réalisation de cet objectif.

Le présent rapport présente les résultats à mi-parcours du programme «Justice» ainsi que les aspects qualitatifs et quantitatifs de sa mise en œuvre, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point b), du règlement établissant le programme «Justice» pour la période 2014-2020<sup>2</sup>.

La période de référence de l'évaluation intermédiaire correspond à la première moitié de la mise en œuvre du programme, entre 2014 et mi-2017. L'évaluation couvrait les programmes de travail annuels pour 2014, 2015 et 2016. L'analyse du programme de travail pour 2017 portait, pour sa part, principalement sur sa conception et sa structure, mais pas sur son exécution.

Le présent rapport se fonde sur les conclusions de l'évaluation préparée par la Commission européenne<sup>3</sup> et soutenue par une évaluation externe<sup>4</sup>.

## 1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

Le programme «Justice» 2014-2020 a été institué par le règlement (UE) n° 1382/2013 du Parlement européen et du Conseil.

Le règlement a pour **objectif général** de:

- contribuer à la poursuite de la mise en place d'un espace européen de justice basé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles, notamment en promouvant la coopération judiciaire en matière civile et pénale.

Il a pour **objectifs spécifiques** de:

- faciliter et soutenir la coopération judiciaire en matière civile et pénale;
- soutenir et promouvoir la formation judiciaire des professionnels (tels que les juges, les procureurs, les notaires, le personnel pénitentiaire et les avocats) aux instruments européens de droit civil et pénal, aux droits fondamentaux, à l'éthique judiciaire et à l'état

---

<sup>1</sup> JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 1382/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant un programme «Justice» pour la période 2014-2020 (JO L 354 du 28.12.2013, p. 73).

<sup>3</sup> Évaluation intermédiaire du programme «Justice» 2014-2020, Ernst & Young Financial-Business Advisors, rapport final, avril 2018.

<sup>4</sup> Document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport sur l'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du programme «Justice» 2014-2020.

de droit, y compris des formations linguistiques sur la terminologie juridique, dans le but d'encourager une culture juridique et judiciaire commune;

- faciliter l'accès effectif à la justice pour tous, notamment promouvoir et soutenir les droits des victimes de la criminalité, tout en respectant les droits procéduraux de la défense dans les procédures pénales;
- appuyer les initiatives dans le domaine de la politique en matière de drogue, en ce qui concerne les aspects ayant trait à la coopération judiciaire et à la prévention de la criminalité, dans la mesure où ce type d'initiatives ne relève pas de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, ou du programme «La santé en faveur de la croissance»<sup>5</sup>.

Le programme est mis en œuvre par la Commission européenne dans le cadre de la gestion centralisée directe.

**D'un point de vue géographique**, le programme est ouvert à tous les États membres de l'Union européenne (le Royaume-Uni et le Danemark n'y participent pas), mais également aux États de l'Association européenne de libre-échange qui sont parties à l'accord sur l'Espace économique européen, aux pays candidats, aux candidats potentiels et aux pays en voie d'adhésion à l'Union, à condition qu'ils concluent un accord avec l'Union déterminant les modalités de leur participation respective au programme. L'Albanie a rejoint le programme en 2017.

## 2. ÉLÉMENTS CLES ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Conformément à l'article 6 du règlement, le programme **finance un large éventail d'activités**, telles que des travaux d'analyse, des activités d'apprentissage mutuel, de coopération, de sensibilisation et de diffusion, des activités de formation et des actions visant à soutenir les principaux acteurs dont les activités contribuent à la mise en œuvre de ses objectifs spécifiques. Le programme **soutient les organisations** actives dans le domaine de la coopération judiciaire, de la formation judiciaire, de l'accès à la justice et de la prévention en matière de drogue à travers l'Europe, telles que des réseaux européens, des organisations publiques ou privées généralement sans but lucratif, des autorités nationales, régionales et locales des États membres de l'UE, des organisations non gouvernementales, des universités et des instituts de recherche ainsi que des organisations internationales.

Pour ce qui est des **groupes cibles**, c'est-à-dire les groupes susceptibles de bénéficier, directement (en participant à des activités de projets au titre du programme «Justice») ou indirectement, de la mise en œuvre du programme, tous les citoyens européens sont potentiellement inclus, dès lors que le programme «Justice» vise à créer un espace européen de justice au sein duquel tous les citoyens sont conscients de leurs droits et peuvent les exercer.

Comme le prévoit le règlement, le programme utilise des subventions à l'action, des subventions de fonctionnement et des passations de marchés publics comme principaux mécanismes de financement visant à promouvoir des actions liées à ses objectifs.

---

<sup>5</sup> Pour plus d'informations, voir [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en) et [https://ec.europa.eu/health/funding/programme\\_fr](https://ec.europa.eu/health/funding/programme_fr).

## **2.1. Les objectifs spécifiques du programme**

- ***Objectif spécifique n° 1: coopération judiciaire***

Le programme soutient des activités qui contribuent à l'application effective et cohérente de l'acquis de l'Union relatif à la coopération judiciaire en matière civile et pénale, entre autres en développant et/ou en améliorant des systèmes de collecte de données et des statistiques sur l'application de l'acquis de l'Union. Les activités financées contribuent également à la mise en œuvre d'instruments et de décisions judiciaires de l'Union, résultant notamment de litiges transfrontières. Le programme finance aussi des projets visant à améliorer les échanges d'informations entre professionnels afin d'améliorer la coopération opérationnelle et la confiance mutuelle au sein de l'UE.

- ***Objectif spécifique n° 2: formation judiciaire***

Le programme soutient des actions qui favorisent la formation de professionnels de la justice au droit européen, y compris des formations linguistiques sur la terminologie juridique, dans le but d'encourager une culture juridique et judiciaire commune au sein de l'UE. La formation judiciaire comprend des composants «de base», tels que les compétences linguistiques et la terminologie, ainsi que des aspects plus spécialisés, tels que des séminaires sur des aspects spécifiques du droit civil comme pénal, l'apprentissage électronique (e-learning) et les échanges de personnel et d'expériences. Les activités financées promeuvent essentiellement la formation des magistrats et de personnels de la justice, mais également d'autres praticiens du droit, ainsi que le développement d'outils pour les fournisseurs de formations.

- ***Objectif n° 3: accès à la justice***

Les actions financées dans ce domaine visent à fournir aux citoyens européens des recours efficaces en cas de violation du droit de l'Union, notamment lorsque les procédures nationales sont trop complexes pour que les citoyens y aient recours. Le programme promeut en particulier l'utilisation d'autres types de recours et autres méthodes développés au sein de l'UE et permettant une résolution rapide, efficace et moins onéreuse des litiges, par exemple favorisés par le portail e-Justice. Il vise à encourager une étroite collaboration entre les différentes autorités nationales ou organes administratifs, ce qui est particulièrement important à l'efficacité de certains droits européens.

- ***Objectif n° 4: politique en matière de drogue***

Dans le domaine de la politique en matière de drogue, le programme «Justice» promeut des initiatives orientées sur la coopération judiciaire et la prévention de la criminalité. Les principaux axes prioritaires sont de promouvoir l'application pratique de la recherche en matière de drogue, de soutenir les organisations de la société civile et les principales parties intéressées, d'élargir le socle de connaissances et de développer des méthodes innovantes pour lutter contre les nouvelles substances psychoactives.

## 2.2. Budget

Le budget total initial du programme «Justice» pour la période 2014-2020 est de **377 604 000 EUR**. Le taux d'engagement le plus élevé a été enregistré en 2016 (94,60 %).

143 millions d'euros ont été prévus dans le cadre des programmes de travail annuels de 2014, 2015 et 2016. Selon les sources disponibles, **le montant total des contributions de l'Union sollicitées et engagées n'atteindra pas le montant prévu** (voir tableau 1). Globalement, la plupart des ressources allouées à des subventions ont été engagées (avec un taux d'engagement de près de 90 %), mais le taux d'engagement pour les passations de marchés publics était bien inférieur, se situant autour des 60 %-70 %.

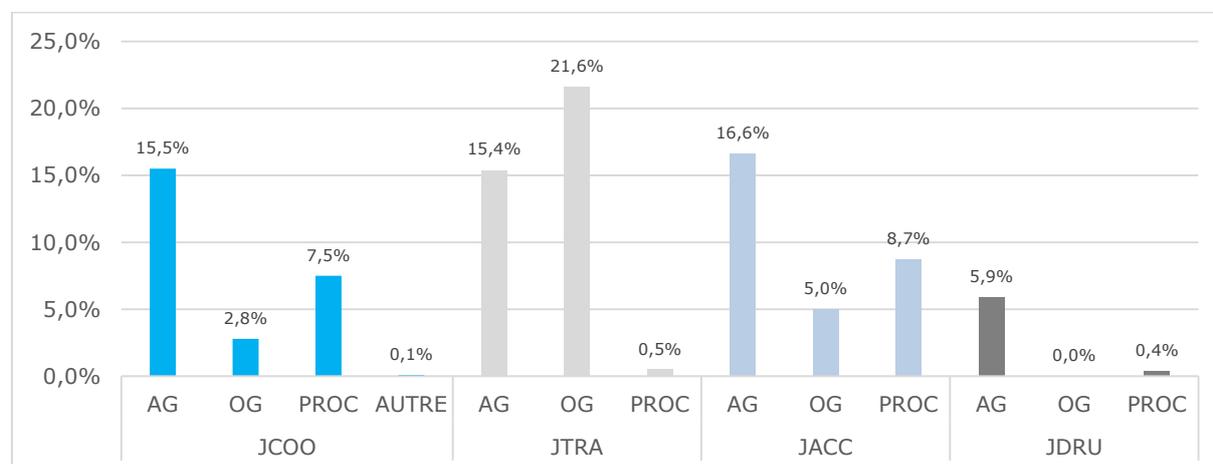
**Tableau 1: engagement annuel du programme, 2014-2016**

Année	Montant engagé (EUR)
2014	36 671 240,16
2015	39 675 719,11
2016	47 535 032,81
<b>Cumul 2014-2016</b>	<b>123 881 992,08</b>

Source: rapports annuels de suivi [rapports sur la mise en œuvre des programmes de travail annuels (PTA) et données extraites de Sygma pour 2016].

Plus spécifiquement, le budget engagé à titre de subventions a été réparti entre les différents objectifs spécifiques du programme comme l'indique la figure 1.

**Figure 1: budget engagé par typologie d'intervention et par objectif spécifique**



Source: rapports de suivi des programmes de travail annuels de 2014 et de 2015. Base de données du projet pour 2016. AG (action grant - subventions à l'action), OG (operating grant - subventions de fonctionnement), PROC (procurement - marchés publics), JCOO (judicial cooperation - coopération judiciaire), JTRA (judicial training - formation judiciaire), JACC (access to justice - accès à la justice), JDRU (drugs policy - politique en matière de drogue).

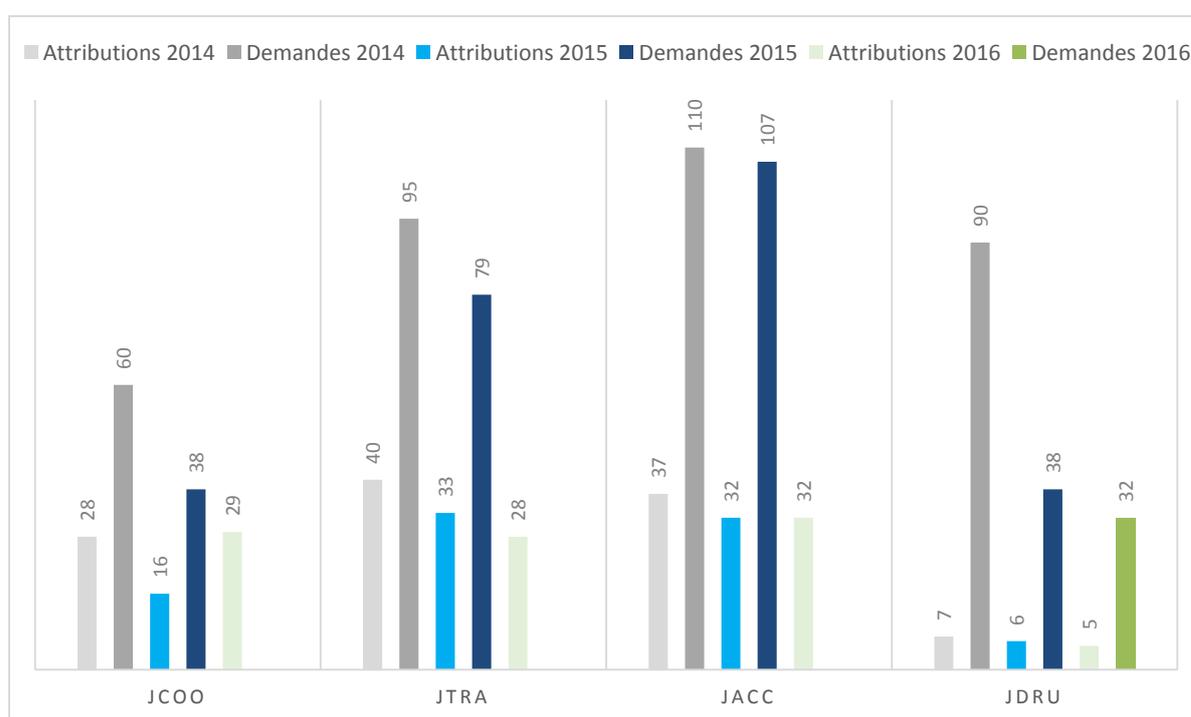
Les objectifs spécifiques de la «politique en matière de drogue» et de la «coopération judiciaire» sont les plus étroitement alignés, sur le plan des dépenses engagées, sur les programmes de travail annuels correspondants. L'objectif spécifique de la «formation judiciaire» a atteint le taux d'engagement le plus élevé. Le taux d'engagement de l'objectif

spécifique de l'«accès effectif à la justice» était initialement relativement faible; la situation s'est cependant améliorée au fil des ans. Enfin, l'objectif spécifique présentant le plus grand écart entre les ressources prévues et celles engagées était la coopération judiciaire en matière civile et pénale en raison de sa forte dépendance envers les passations de marchés publics.

### 2.3. Demandes reçues et projets sélectionnés

Les données pour 2014 et 2015 concernant à la fois les subventions à l'action et les subventions de fonctionnement montrent que la demande de financement a largement dépassé l'offre pour les initiatives dans le domaine de l'objectif spécifique de la politique en matière de drogue (voir figure 2).

**Figure 2: nombre de subventions à l'action et de subventions de fonctionnement attribuées et nombre de demandes par objectif spécifique et par année (2014, 2015 et 2016)**



Source: rapports annuels de mise en œuvre des PTA de 2014 et de 2015, analyse des projets attribués en 2016 et données Sygma (pas de données complètes sur les demandes pour 2016). JCOO (judicial cooperation - coopération judiciaire), JTRA (judicial training - formation judiciaire), JACC (access to justice - accès à la justice), JDRU (drugs policy - politique en matière de drogue).

En moyenne, le taux des projets retenus au titre des appels à propositions des années 2014 et 2015 pour presque tous les objectifs spécifiques allait d'environ 16 % à environ 47 %. Toutefois, pour les objectifs de la coopération judiciaire et de la formation judiciaire, près de la moitié des demandes présentées ont été satisfaites.

Une légère diminution du nombre de demandes de subventions reçues (et de ce fait satisfaites) a été observée en 2015 pour pratiquement tous les objectifs spécifiques. En outre, pour les appels à propositions de 2016, une baisse significative du nombre de demandes (près de 51 %) a été enregistrée: au total, seulement 127 demandes de subvention à l'action ont été présentées, contre 262 dans le cadre des appels à propositions de 2015. Cela s'explique en partie par le déploiement du portail web des participants qui, selon les résultats de l'évaluation, n'est pas adapté aux demandeurs types du programme (tels que les organismes de formation), puisqu'il a été initialement conçu en pensant aux instituts de recherche et aux

subventions volumineuses<sup>6</sup>. En dépit de cette diminution des demandes, le nombre de projets retenus est resté globalement stable pour les quatre objectifs spécifiques, et a même sensiblement augmenté pour ce qui est des projets de coopération judiciaire. Cette diminution a également engendré une augmentation du taux d'attribution<sup>7</sup>.

## 2.4. Principaux résultats du programme

Le système d'indicateurs élaboré pour le programme «Justice» actuel s'est révélé adéquat pour mesurer les résultats dudit programme.

L'indicateur concernant la «formation judiciaire» est mesuré à partir du nombre et du pourcentage de magistrats et de personnels de la justice ayant participé à des activités de formation, des échanges de personnel, des visites d'étude, des ateliers et des séminaires financés par le programme. Les indicateurs concernant la «coopération judiciaire en matière civile et pénale» sont axés sur l'application homogène des instruments de niveau européen en droit pénal (durée moyenne de la procédure d'exécution d'un mandat d'arrêt européen) ainsi que sur le recours à des systèmes informatiques (nombre d'échanges d'informations dans le système européen d'information sur les casiers judiciaires<sup>8</sup>). Les indicateurs concernant l'«accès à la justice» sont également axés sur le rôle des systèmes informatiques (nombre de visites sur le portail e-Justice<sup>9</sup>), ainsi que sur la problématique des droits des victimes (nombre d'organisations d'aide aux victimes par État membre). Enfin, les indicateurs liés à la «politique en matière de drogue» sont axés sur le nombre de nouvelles substances psychoactives étudiées et sur le nombre de consommateurs d'opiacés suivant un traitement de désintoxication.

**Concernant la réalisation de l'objectif général du programme** (à savoir, «contribuer à la poursuite de la mise en place d'un espace européen de justice fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles, notamment en promouvant la coopération judiciaire en matière civile et pénale»), **l'indicateur principal** (c.-à-d. le pourcentage des praticiens du droit formés, pas seulement dans le cadre du programme, au droit européen ou au droit d'autres États membres, y compris à la justice civile, à la justice pénale et aux droits fondamentaux) **témoigne de progrès sensibles et constants vers la réalisation de cet objectif** (à savoir, 700 000 praticiens du droit formés en 2020). En effet, le nombre de praticiens du droit formés a augmenté de façon constante entre 2013 et 2016 et l'objectif fixé pour 2020 avait déjà été pratiquement atteint en 2017.

L'indicateur principal utilisé pour mesurer la réalisation de l'objectif spécifique de la formation judiciaire (c.-à-d. le nombre et le pourcentage de magistrats et de personnels de la justice ayant participé à des activités de formation, à des échanges de personnel, à des visites d'étude, à des ateliers et à des séminaires financés par le programme) a lui aussi enregistré des progrès significatifs et l'objectif de former 20 000 praticiens (pour l'ensemble de la Commission) d'ici 2020 avait déjà été atteint en 2015. À cet égard, le programme «Justice» a apporté la plus grande contribution à la réalisation des objectifs de formation fixés pour 2020.

---

<sup>6</sup> Le portail web des participants est une plateforme électronique utilisée pour gérer les demandes reçues pour les appels publiés dans le cadre du programme «Justice».

<sup>7</sup> Pour voir la liste de tous les projets financés au titre du programme et des exemples de projets fructueux, consulter les liens suivants: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/closed-calls/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/closed-calls/index_en.htm) (puis sélectionner «Results: closed calls» → «selected projects» → «award decisions» et «summaries») et <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/index.html> (puis sélectionner «Justice Programme»). Voir également l'annexe 4 du rapport intermédiaire (ibid.) pour voir quatre études de cas de projets liés à chacun des objectifs spécifiques du programme «Justice».

<sup>8</sup> Le système européen d'information sur les casiers judiciaires est une base de données établie afin d'améliorer l'échange d'informations sur les casiers judiciaires à travers l'UE. Tous les États membres de l'Union européenne sont actuellement connectés à ce système.

<sup>9</sup> Le portail e-Justice fournit des informations sur les systèmes judiciaires et améliore et facilite l'accès à la justice à travers l'UE en 23 langues. Pour plus d'informations, consulter: <https://e-justice.europa.eu/home.do?plang=fr&action=home>.

Le nombre des personnels de justice formés annuellement dans le cadre du programme «Justice» était d'environ 14 000 en 2016 (données pour 2017 actuellement indisponibles). Tous ces progrès reflètent le caractère prioritaire de la formation judiciaire pour le programme.

**Concernant les objectifs spécifiques du programme**, en général, **les indicateurs reflètent de façon adéquate les priorités** de chaque objectif spécifique **et sont mesurables par rapport à leur point de référence**. En outre, **l'évaluation effectuée a montré des progrès sensibles sur différents fronts**, puisqu'un certain nombre d'objectifs seront bientôt atteints.

Plus spécifiquement, des progrès importants ont été accomplis dans la réalisation de l'objectif spécifique «coopération judiciaire en matière civile et pénale», où l'objectif pour 2020 (c.-à-d. le nombre d'échanges d'informations dans le système européen d'information sur les casiers judiciaires) sera probablement atteint. Pour ce qui est de l'objectif spécifique «accès à la justice» également, l'objectif fixé pour 2020 (c.-à-d. le nombre de visites sur le portail e-Justice et le nombre d'organisations d'aide aux victimes par État membre) a déjà été dépassé.

**Néanmoins, il arrive que les indicateurs sélectionnés soient difficiles à mesurer**, par exemple lorsqu'ils sont influencés par des facteurs exogènes (tels que les différents degrés d'incorporation des directives européennes au niveau national, les différentes priorités et urgences politiques nationales, les conditions macroéconomiques, etc.). Il est alors difficile d'estimer la contribution exacte du programme à leur réalisation.

**Des améliorations sont encore nécessaires**, notamment en raison d'un manque d'outils adéquats (c.-à-d. qu'aucune enquête de satisfaction n'a été mise en place afin de contribuer à évaluer l'opinion des participants aux activités de formation). En outre, certains indicateurs, concernant par exemple la couverture géographique du programme, ne font pas ressortir certaines dynamiques sous-jacentes, comme le fait que jusqu'à présent, le programme est dominé par des bénéficiaires originaires d'un nombre limité d'États membres.

## 2.5. Participants et partenariats

Les données collectées lors de l'évaluation intermédiaire suggèrent que **le programme parvient à attirer plus de partenariats transnationaux** et qu'il s'agit là de l'un des principaux vecteurs favorisant un espace européen de justice.

D'après les bénéficiaires, **les partenariats développés grâce à des subventions de fonctionnement et des subventions à l'action au titre du programme «Justice» ont eu des effets bénéfiques sur les capacités de leurs organisations respectives**, notamment sur leur capacité à assurer la viabilité des résultats et à mettre en œuvre leurs projets. Grâce à ses subventions de fonctionnement, le programme finance essentiellement des réseaux européens dont les activités consistent à faciliter et à soutenir la coopération judiciaire en matière civile et/ou pénale ainsi que l'accès à la justice et qui ont signé des conventions-cadres de partenariat avec la Commission.

**Un certain nombre d'organisations participant au programme «Justice» prennent également part au programme «Droits, égalité et citoyenneté»**. Il apparaît donc que le programme «Justice» a favorisé le développement de réseaux européens viables dans le domaine de la politique relative à la justice et que des réseaux structurés de collaboration existent également en lien avec d'autres programmes de financement de l'UE.

Il s'est **cependant** avéré que le **programme «Justice» n'impliquait pas tous les États membres de façon homogène**. En effet, environ 25 % des bénéficiaires sont originaires soit d'Italie, soit de Belgique, et environ la moitié des organisations partenaires proviennent de cinq pays. Les 50 % restant sont des organisations issues des 21 autres États membres. Ce phénomène entraîne **une distribution inégale des ressources du programme**, notamment en ce qui concerne les organisations des États membres d'Europe centrale et orientale.

### **3. QUELS SONT LES RESULTATS DU PROGRAMME «JUSTICE»?**

Comme l'a montré l'évaluation, les performances du programme «Justice» sont globalement bonnes à mi-parcours pour ce qui est de ses objectifs spécifiques sur le plan de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence, de la cohérence, des complémentarités et des synergies et de la valeur ajoutée européenne. Des améliorations sont notamment nécessaires en ce qui concerne l'équité.

#### **3.1. Efficacité<sup>10</sup>**

L'analyse des indicateurs a démontré que des progrès sensibles ont été accomplis sur plusieurs fronts puisque certains objectifs seront bientôt atteints et que d'autres l'ont déjà été. Aussi **le programme «Justice» contribue-t-il de façon positive à l'objectif général du programme grâce aux progrès accomplis vers la réalisation de ses objectifs spécifiques**. **Les indicateurs spécifiques au programme sont adéquats au suivi des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs du programme, mais ils sont parfois difficiles à mesurer ou nécessitent des améliorations.**

**Globalement, le programme «Justice» 2014-2020 est amplement perçu par les demandeurs, les bénéficiaires et les parties intéressées comme une amélioration par rapport aux trois programmes précédents** (à savoir le programme «Justice civile», le programme «Justice pénale» et le programme «Prévenir la consommation de drogue et informer le public»), pour ce qui est tant du ciblage politique que de la participation des groupes de parties intéressées.

Étant donné la vaste portée de l'objectif général du programme, un grand nombre de facteurs externes ont influencé son efficacité, tels que la crise migratoire (en ce qui concerne notamment l'objectif spécifique de l'«accès à la justice») et, de façon générale, le rythme inégal auquel les États membres transposent et mettent en œuvre l'acquis de l'Union. Ceci n'a toutefois pas compromis sa logique d'intervention et sa **flexibilité opérationnelle**: les programmes de travail annuels peuvent être aisément ajustés aux besoins émergents dans le domaine de la justice (voir «Pertinence»).

Enfin, par rapport à la période 2007-2013, **la viabilité des projets (avec leurs résultats et réalisations) au-delà du terme de leur cycle de vie est devenue un facteur de plus en plus important** à prendre en compte dans la procédure d'évaluation. Toutefois, les projets axés sur la création d'outils/de résultats concrets pourraient rencontrer plus de difficultés sur le plan de la viabilité dès lors que celle-ci dépend alors de la capacité des organisations ayant mis en œuvre les projets à recevoir des ressources suffisantes afin de continuer à entretenir les outils une fois le financement européen arrivé à terme.

---

<sup>10</sup> **Efficacité**: si et dans quelle mesure le programme «Justice» a atteint son objectif général ainsi que ses quatre objectifs spécifiques, et quels sont les facteurs qui ont contribué à la réalisation de ses objectifs.

### 3.2. Efficience<sup>11</sup>

**Le programme «Justice» est efficace par rapport aux actions financées jusqu'à présent.** En effet, les résultats de l'évaluation ont montré que la perception de l'efficience du programme par les bénéficiaires est positive. Cela est vrai pour le programme dans son ensemble, et plus particulièrement **pour l'objectif spécifique de la formation judiciaire.**

L'une des principales réalisations du programme par rapport à ses prédécesseurs est **l'allègement du fardeau pour les bénéficiaires en matière de temps et de ressources financières.** Des améliorations sont néanmoins toujours possibles en ce qui concerne la simplification des exigences et des obligations afin de rendre le programme encore plus efficace dans sa mise en œuvre (voir «Possibilités de simplification»).

D'après les bénéficiaires, **les instruments actuels (subventions à l'action, subventions de fonctionnement et passations de marchés publics) sont en adéquation avec les besoins du programme.** Le recours à des instruments de financement innovants et alternatifs n'est donc pas nécessaire. L'efficience de leur mise en œuvre devrait cependant continuer à être améliorée, notamment en ce qui concerne les passations de marchés publics, afin de s'assurer que les financements attribués sont effectivement utilisés.

### 3.3. Pertinence<sup>12</sup>

**D'après tous les bénéficiaires interrogés, le programme est tout à fait pertinent pour satisfaire aux besoins des groupes cibles sélectionnés.** En effet, l'une des caractéristiques clés du programme a été sa capacité à adapter et à modifier ses priorités en fonction des besoins émergents. Par exemple, après une vague d'attentats terroristes en Europe, deux appels à propositions ont été lancés dans le but de lutter contre la radicalisation des détenus. Cette capacité est rendue possible par la structure unique du programme «Justice», dans la mesure où les objectifs spécifiques lui ayant été attribués ont une portée étendue puisqu'il a fusionné les trois programmes de la période précédente. L'objectif général et les objectifs spécifiques ont permis à la Commission d'adapter le programme à l'évolution des besoins au sein de l'UE, notamment en ce qui concerne la coopération judiciaire. **Toutefois, l'objectif spécifique concernant les initiatives dans le domaine de la politique en matière de drogue est parfois difficile à concilier avec d'autres priorités du programme,** telles que la coopération judiciaire et l'accès à la justice, dès lors que les politiques de prévention en matière de drogue ont tendance à avoir une portée plus étendue.

De façon générale, **les besoins recensés au moment de l'adoption du programme sont néanmoins toujours actuels et pertinents,** notamment l'objectif général de poursuivre la mise en place d'un espace européen de justice fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles.

En ce qui concerne les besoins des parties intéressées, il reste possible d'améliorer la pertinence du programme au moyen d'analyses systématiques par type de parties intéressées ainsi que par objectif spécifique et par État membre, de façon à garantir que les priorités liées à chaque objectif spécifique et telles que fixées dans le programme de travail annuel soient conformes, dans le cadre de chaque appel à propositions, aux principaux besoins actuels des parties intéressées. En outre, le programme pourrait inclure des groupes cibles

---

<sup>11</sup> **Efficience:** si et dans quelle mesure les coûts du programme sont proportionnés au vu des résultats atteints et quels paramètres/facteurs ont contribué à ces résultats.

<sup>12</sup> **Pertinence:** si et dans quelle mesure le programme «Justice» répond aux besoins et aux problèmes des groupes cibles identifiés dans l'analyse d'impact de 2011 et dans la base juridique du programme (ainsi qu'aux besoins émergents liés à la création d'un espace européen de justice) et si ses objectifs sont toujours pertinents par rapport aux besoins et problèmes des bénéficiaires.

supplémentaires pertinents pour la réalisation de l'objectif général. Ces groupes comprennent le personnel des agences de réglementation, les jeunes professionnels et étudiants en droit et les professionnels du droit dans les pays candidats et dans les pays concernés par la politique européenne de voisinage. Le cadre juridique du programme «Justice» ne le permet cependant pas à l'heure actuelle.

### 3.4. Cohérence, complémentarité, synergies<sup>13</sup>

**Le programme présente également un bon niveau de cohérence et de complémentarité avec d'autres actions, instruments et programmes européens** (par exemple, la cohérence avec l'agenda de l'UE en matière de justice pour 2020 est très élevée<sup>14</sup>) **et le risque de redondance ou d'incohérence est très faible.** Dans le domaine de la formation judiciaire en particulier, la fusion des programmes précédents a renforcé la cohérence avec d'autres initiatives européennes ainsi qu'entre les différents objectifs de formation, et a réduit le nombre de redondances, pour ce qui est tant du champ d'application que du financement. Il existe une grande cohérence et une forte complémentarité en ce qui concerne l'objectif spécifique de l'accès à la justice entre le programme «Justice» et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe - volet «télécommunications», qui a également contribué au développement du portail e-Justice et de e-CODEX.

Certains chevauchements exceptionnels sur le plan des objectifs, des groupes cibles et des actions persistent comme conséquence naturelle de l'étendue des objectifs et des groupes cibles du programme, allant de la coopération judiciaire en matière civile et pénale (couvrant ainsi effectivement l'ensemble des activités judiciaires) à la politique en matière de drogue et à la formation judiciaire, et en raison du fait que le programme cible tous les citoyens européens.

En tout état de cause, les synergies avec d'autres programmes et initiatives de financement européens pourraient être davantage accentuées. C'est notamment le cas de la politique en matière de drogue, où la coordination avec le programme «Santé en faveur de la croissance» pourrait être renforcée.

D'après les parties intéressées interrogées, **il existe une grande cohérence entre le programme et les politiques et initiatives nationales aux objectifs similaires et/ou ciblant les mêmes domaines. Le programme comble les lacunes des actions nationales**, tandis que les initiatives et projets nationaux existants complètent le programme au lieu de s'y opposer ou de faire simplement double emploi. En effet, lorsque le programme «Justice» et les initiatives nationales ont des objectifs et groupes cibles identiques (ou similaires), il subsiste toujours des différences sur le plan de l'ampleur du champ d'application géographique (avec un champ d'application plus large pour ce qui est des groupes cibles), de ressources disponibles et de nombre de projets financés.

**Le programme «Justice» est également cohérent avec les obligations internationales**, telles que celles prescrites par le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies. En effet, certains principes généraux du programme des Nations unies concordent avec les objectifs et domaines visés par le programme «Justice». Tel est le cas de l'objectif des Nations unies de maintenir la paix et la sécurité, à atteindre grâce à des sociétés justes et inclusives qui garantissent un accès égal à la justice, un état de droit efficace ainsi

---

<sup>13</sup> **Cohérence, complémentarité, synergies:** si et dans quelle mesure le programme est cohérent avec d'autres interventions au niveau européen et international, par exemple avec les programmes précédents de l'UE dans ce domaine, avec les activités soutenues par d'autres instruments de l'Union et, de façon générale, avec les priorités européennes dans les domaines couverts par le programme.

<sup>14</sup> Les objectifs et domaines traités de l'agenda de l'UE en matière de justice pour 2020 concordent très bien avec le programme «Justice», notamment dans le domaine de la coopération judiciaire, même si l'agenda accorde la priorité à des domaines tels que le terrorisme et la cybercriminalité, moins présents dans le programme «Justice».

que des institutions judiciaires transparentes et efficaces. Tous ces éléments font partie intégrante du programme «Justice», en ce qui concerne à la fois l'accès à la justice et la formation judiciaire. En outre, l'UE est partie à la Conférence de La Haye de droit international privé et conduit ses actions internationales en matière de justice civile essentiellement par l'intermédiaire de cette organisation.

### 3.5. Valeur ajoutée européenne<sup>15</sup>

**Tous les éléments de preuves collectés confirment la forte valeur ajoutée du programme,** qui est de facto considéré comme déterminant pour la bonne et efficace réalisation des objectifs dans le domaine de la justice.

Les résultats de l'évaluation montrent que les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête s'accordent non seulement à dire que les activités financées n'auraient pas été possibles sans l'intervention de l'UE, mais ont également confirmé que les mêmes résultats n'auraient pas pu être atteints avec la seule intervention des États membres pour ce qui est de la création de partenariats, des résultats atteints, du financement d'actions innovatrices, de la viabilité des résultats et, en particulier, de la mise en œuvre de projets de taille et de portée transnationales. En effet, la valeur ajoutée européenne du programme «Justice» est particulièrement évidente dans la promotion de projets transnationaux avec une dimension européenne s'attaquant à des problématiques transfrontalières ainsi que dans la mise à disposition de ressources financières pour financer des activités dans des domaines clés ne constituant pas nécessairement une priorité pour les États membres en raison d'un manque de volonté politique (selon les parties intéressées, cela est particulièrement vrai pour l'objectif spécifique de l'accès à la justice).

D'après les bénéficiaires interrogés, le programme peut influencer et aligner, du moins dans une certaine mesure, les actions nationales dans les domaines ciblés.

Le programme permet également aux bénéficiaires de travailler avec des partenaires dans d'autres États membres, une possibilité qui a renforcé leur connaissance et leur compréhension des problématiques couvertes par le programme, élargi leur approche et leur gamme de compétences et leur a donné accès à des exemples de bonnes pratiques et à des outils développés dans d'autres États membres. Comme mentionné précédemment, les partenariats sont un élément essentiel au succès du programme «Justice» et sont présents dans la majorité des projets.

Le manque de financement national est l'une des principales raisons pour lesquelles les activités financées par le programme n'auraient pas été rendues possibles par la seule intervention des États membres. Cela est particulièrement vrai pour les initiatives dans le domaine de la politique en matière de drogue, où les initiatives nationales manquent souvent d'une dimension transnationale pourtant cruciale dans ce domaine, ainsi que pour la formation judiciaire à l'échelle européenne, qui n'est généralement pas proposée au niveau national. Le programme «Justice» garantit en outre la pérennité de réseaux européens, tels que le réseau européen de formation judiciaire.

L'importance perçue du programme peut également s'expliquer par le nombre élevé de projets retenus après seulement trois ans par rapport aux trois programmes précédents<sup>16</sup>, tandis que l'augmentation du nombre de demandes reçues chaque année de la part de

---

<sup>15</sup> **Valeur ajoutée européenne:** dans quelle mesure les effets de l'action européenne ont une valeur supérieure à celle de ceux qui auraient résulté d'une action au niveau national uniquement.

<sup>16</sup> Le programme «Justice civile», le programme «Justice pénale» et le programme «Prévenir la consommation de drogue et informer le public» ont retenu 806 projets en sept ans (2007-2013). Le programme «Justice» en a retenu 418 sur une période de trois ans seulement entre 2014 et 2016.

bénéficiaires potentiels indique que le programme reste une source de financement clé au sein de l'UE.

En outre, **la formation judiciaire est bien plus présente** dans la logique d'intervention du programme «Justice» par rapport aux programmes précédents. Il s'agit d'une avancée importante pour la valeur ajoutée européenne du programme dès lors que la formation judiciaire est essentielle au développement d'une confiance mutuelle, à l'amélioration de la coopération entre les autorités judiciaires et les praticiens dans les États membres et au renforcement de la cohérence dans l'application de la législation européenne.

Les résultats de l'évaluation montrent que **les thématiques et domaines traités par le programme «Justice» nécessiteraient davantage d'actions et d'implication au niveau européen**. En effet, la demande d'actions de l'UE dans ce domaine et le fait que le nombre de demandes présentées au titre du programme est toujours supérieur au nombre de subventions accordées dénotent un intérêt évident pour les priorités abordées par le programme.

### 3.6. Équité<sup>17</sup>

**La promotion des priorités transversales que sont l'égalité hommes-femmes, les droits de l'enfant et les droits des personnes handicapées revêt une importance considérable pour le programme «Justice» et est ancrée dans sa base juridique.** En particulier, les principes que sont la parité hommes-femmes et les droits de l'enfant sont examinés lors de la procédure d'évaluation au titre de la qualité des propositions. La question de la parité hommes-femmes est spécifiquement mentionnée dans la «Partie B» du formulaire de demande. L'évaluation a toutefois montré que la question de l'égalité hommes-femmes constitue rarement un thème majeur des projets développés. Cinq ou six projets font néanmoins référence aux femmes et à l'égalité hommes-femmes et prennent de tels éléments en considération dans leur mise en œuvre, bien qu'ils ne soient pas axés sur cette problématique.

Le programme «Justice» soutient les droits de l'enfant à la fois lors de la phase de programmation (conception et appels à propositions) et dans le cadre des activités des différents projets sélectionnés pour bénéficier d'un financement. Le respect des droits de l'enfant est ainsi amélioré par l'obligation qu'ont les organisations présentant une demande de financement (et leurs partenaires éventuels) qui travailleront directement avec des enfants lors de la mise en œuvre de leur projet de fournir à la Commission une description de leur politique de protection de l'enfant. Les appels à propositions financés au titre du programme «Justice» contiennent en outre des thématiques pertinentes à ce sujet. Les résultats de l'évaluation montrent que la majorité des personnes interrogées acceptent de continuer à intégrer et à promouvoir les droits de l'enfant dans le cadre du programme.

La priorité que constituent les droits des personnes handicapées semble en revanche plus en retrait par rapport aux deux priorités précédentes. En effet, parmi les projets financés, un seul visait directement les personnes handicapées, au titre de l'objectif spécifique de l'accès à la justice<sup>18</sup>. Les personnes intéressées ont des avis assez hétérogènes en ce qui concerne la nécessité de continuer à promouvoir les droits des personnes handicapées dans le cadre du programme, mais toutes les catégories ont tout de même tendance à penser qu'il existe au moins une nécessité «modérée» de s'en occuper.

---

<sup>17</sup> **Équité:** si et dans quelle mesure le programme «Justice» a distribué les ressources disponibles de manière équitable entre les bénéficiaires dans différents États membres, pris en considération les besoins des groupes cibles, promu la parité hommes-femmes, les droits de l'enfant et les droits des personnes handicapées.

<sup>18</sup> Projet «Enhancing Procedural Rights of Persons with Intellectual and/or Psychiatric Impairments in Criminal Proceedings: Exploring the Need for Actions» (améliorer les droits procéduraux des personnes avec des déficiences intellectuelles et/ou psychiatriques dans le cadre des procédures pénales: exploration de la nécessité d'agir).

Afin de comprendre comment le programme promeut l'équité au moyen des activités financées, les données des participants ventilées par sexe, statut de handicap ou âge seront collectées, comme requis par le règlement. Cela n'a toutefois pas encore été fait.

Enfin, comme mentionné précédemment, le programme devrait s'efforcer à l'avenir de répartir ses ressources de façon plus équilibrée entre les différents groupes cibles de bénéficiaires et d'États membres.

### 3.7. Possibilités de simplification<sup>19</sup>

**L'évaluation n'a pas recensé de possibilités de simplification claires concernant le mode de gestion du programme.** Le mode de gestion directe actuel semble en adéquation avec l'ampleur du programme.

Néanmoins, malgré les améliorations réalisées dans le cadre du programme actuel, les fonctionnaires de la Commission comme les bénéficiaires interrogés ont exprimé des critiques sur le processus de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la gestion du budget et les obligations relatives à l'établissement de rapports. Parmi les raisons fournies, les bénéficiaires ont indiqué que le rapport financier est trop détaillé et trop peu flexible par rapport à ceux utilisés dans le cadre d'autres programmes de l'UE (par exemple, Horizon 2020 et Erasmus+). Pour ce qui est de la charge administrative, près de 70 % des bénéficiaires et des demandeurs considèrent toujours que la rédaction des propositions, la transmission des informations administratives et financières requises afin de participer aux appels à propositions ainsi que le suivi et les exigences relatives aux rapports sont des procédures fastidieuses. De façon générale, les bénéficiaires s'accordent à dire que les procédures de demande et d'établissement de rapports sont longues et complexes, mais reconnaissent qu'il est probablement difficile de les simplifier étant donné la nécessité d'assurer l'obligation de rendre compte des ressources financières européennes.

Selon les bénéficiaires, la durée des projets financés par le programme devrait être allongée, notamment pour ce qui est des subventions à l'action. En particulier, une extension à trois ans est considérée comme idéale puisque cette période serait alignée sur la durée moyenne des partenariats scientifiques entre les institutions d'enseignement supérieur. Les bénéficiaires ont également indiqué que les subventions de fonctionnement pourraient elles aussi être étendues à au moins deux ans (au lieu d'un an) afin de réduire la charge administrative en ce qui concerne la procédure de demande et l'établissement de rapports. Toutefois, les subventions de fonctionnement annuelles permettent à la Commission de surveiller les activités des organisations financées et assurent une plus grande flexibilité d'adaptation du travail des bénéficiaires aux besoins émergents dans leurs domaines d'expertise respectifs.

Selon les petites organisations de la société civile, la difficulté de trouver les montants de cofinancement requis constitue un autre problème clé; les petites organisations non gouvernementales pourraient ainsi être mieux soutenues par le programme «Justice»<sup>20</sup>.

Même si, dans un premier temps, le déploiement du nouveau portail des participants a engendré quelques difficultés, les parties intéressées voient aujourd'hui la soumission des propositions par le biais de ce portail comme une amélioration par rapport au système informatique précédent, puisque la quantité des documents requis pour le contrôle d'admissibilité s'en est vue réduite, tout comme la charge administrative afférente. En outre, une fois déposés, ces documents ne seront plus demandés, à moins que des modifications n'y soient apportées. Cependant, du fait qu'il a été initialement conçu en pensant aux instituts de

<sup>19</sup> **Possibilités de simplification:** si et dans quelle mesure la gestion du programme «Justice» pourrait être simplifiée.

<sup>20</sup> Il convient de noter que le montant moyen des subventions a été porté à son niveau actuel après l'évaluation ex post des programmes précédents qui, comme expliqué plus haut, avait conclu que la dilution des fonds parmi de nombreux projets à petite échelle avait eu une incidence et une dimension européenne limitées.

recherche et aux subventions volumineuses, sous sa forme actuelle, le portail semble inadapté aux demandeurs types du programme «Justice». Aussi des modifications peuvent-elles encore être apportées à cet égard.

Enfin, les prescriptions et indicateurs en matière de surveillance, au niveau du programme comme du projet, pourraient être simplifiés et rationalisés.

#### **4. CONCLUSIONS ET PISTES POUR L'AVENIR**

**Le rôle crucial joué par le programme «Justice»** dans le développement d'un espace européen de justice fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles était particulièrement important au début du programme, lorsque les effets de la crise économique se faisaient toujours sentir dans de nombreux États membres.

Le présent rapport sur l'évaluation intermédiaire du programme «Justice» 2014-2020 confirme la pertinence du programme pour contribuer au respect des valeurs européennes (telles que l'état de droit, l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'efficacité de la justice) et pour aider les États membres à développer des systèmes judiciaires plus efficaces. Depuis sa mise en place, le programme a démontré son potentiel de promotion de l'acquisition de connaissances et de compétences juridiques durables au sein des États membres.

La structure actuelle du programme semble adéquate et suffisamment flexible pour atteindre ses objectifs spécifiques et son objectif général. Au cours des années ayant fait l'objet de l'évaluation, le programme a démontré sa grande valeur ajoutée européenne à la fois en ce qui concerne son incidence positive sur les participants et groupes cibles et son rôle complémentaire par rapport à d'autres instruments de financement et initiatives politiques de l'UE.

Dans le cadre de la préparation du futur budget et des futurs programmes de financement de l'UE, la Commission se basera sur les conclusions de l'évaluation à mi-parcours pour se pencher sur tous les domaines dans lesquels des possibilités d'amélioration ont été recensées, en particulier concernant l'élargissement des bénéficiaires potentiels des actions du programme, la révision des indicateurs de suivi, la recherche d'un meilleur équilibre géographique entre les bénéficiaires et le renforcement des synergies avec d'autres programmes et initiatives de financement de l'UE pertinents.