COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.6.2025
COM(2025) 267 final

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

sur l'évaluation ex post du programme «Justice» pour la période 2014-2020 et sur l'évaluation intermédiaire du programme «Justice» pour la période 2021-2027

{SWD(2025) 134 final}

1. Introduction

Le présent rapport expose les conclusions de l'évaluation[1] du programme «Justice» effectuée par la Commission européenne. Cette évaluation se compose de deux volets. Le premier correspond à l'évaluation ex post du programme «Justice» 2014-2020[2], dans le cadre de laquelle sont examinés l'incidence à plus long terme de celui-ci et le caractère durable de ses effets, compte tenu des résultats de la première partie de l'évaluation ex post[3] achevée en 2022. Le second volet correspond à l'évaluation intermédiaire du programme «Justice» 2021-2027[4], relative aux réalisations préliminaires de celui-ci. Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation[5], les deux programmes sont évalués au regard des critères d'efficacité, d'efficience, de cohérence, de valeur ajoutée européenne et de pertinence.

Depuis 2014, le programme «Justice» contribue à la mise en place d'un espace européen de justice fondé sur l'état de droit. De 2014 à 2020, il a contribué à la poursuite de la mise en place d'un espace de justice de l'Union européenne, fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles, en i) promouvant la coopération judiciaire en matière civile et pénale, et en ii) concourant à la formation des juges et des membres d'autres professions associées à la justice. Depuis 2021, le programme «Justice» contribue à la poursuite de la mise en place d'un espace européen de justice fondé sur l'état de droit, notamment l'indépendance et l'impartialité des magistrats, sur la reconnaissance mutuelle et la confiance mutuelle et sur la coopération judiciaire. Il vise à consolider la démocratie, l'état de droit et la protection des droits fondamentaux.

L'évaluation repose sur des éléments recueillis dans le cadre d'une étude complémentaire réalisée par des experts externes[6]. Cette évaluation i) fait le point sur une analyse d'impact[7] effectuée antérieurement en vue de l'analyse d'une proposition de programme «Culture, droits et valeurs de l'Europe»; ii) tient compte à la fois de l'évaluation intermédiaire du programme 2014-2020[8] et de la première partie de l'évaluation ex post[9] du programme 2014-2020. L'évaluation intermédiaire du programme «Justice» 2021-2027 s'appuie sur les conclusions de la première et de la seconde parties de l'évaluation ex post du programme 2014-2020[10].

L'évaluation ex post porte sur la mise en œuvre du programme «Justice» 2014-2020, du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2020, ainsi que sur toutes les activités du programme qui ont été menées dans tous les pays participants au cours de cette période. L'évaluation intermédiaire porte sur la mise en œuvre du programme «Justice» 2021-2027, du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2023, ainsi que sur toutes les activités menées dans tous les pays participants au cours de cette période.

De nombreuses parties prenantes ont été consultées pour la préparation de la présente évaluation, notamment des représentants: i) des États membres de l'Union qui sont membres

[1] Voir le document de travail des services de la Commission qui accompagne le rapport.
[2] Règlement (UE) nº 1382/2013 du 17 décembre 2013, JO L 354 du 28.12.2013, p. 73-83, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.
[3] Étant donné qu'un nombre important de projets étaient toujours en cours en 2021, la première partie de l'évaluation ex post du programme «Justice» 2014-2020 (document COM/2022/121 final) présentait une vue d'ensemble de la répartition des fonds et analysait les résultats préliminaires. Le présent rapport, qui correspond à la seconde partie de l'évaluation ex post, se concentre sur les incidences à long terme et sur le caractère durable des effets du programme «Justice» 2014-2020.
[4] Règlement (UE) 2021/693 du 28 avril 2021, JO L 156 du 5.5.2021, p. 21-38, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj.
[5] Améliorer la réglementation: lignes directrices et boîte à outils.
[6] Certains problèmes de qualité des données ont été recensés, concernant notamment la disponibilité et l'analyse des données pour le programme «Justice» 2014-2020; ils ont été atténués dans la mesure du possible en vue d'assurer la solidité des conclusions.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM(2022) 121 final.
[10] Alors que les activités de collecte de données pour l'évaluation ex post du programme «Justice» 2014-2020 (seconde partie) et pour l'évaluation intermédiaire du programme «Justice» 2021-2027 ont été menées en parallèle, l'exercice d'évaluation globale a été conçu et planifié de telle manière que les conclusions de l'évaluation ex post puissent servir à l'analyse de l'évaluation intermédiaire.

des comités de programme concernés, ii) des demandeurs et des bénéficiaires du programme, iii) d'agences, iv) d'organisations de la société civile, et v) du grand public[11].

Le présent rapport résume les principales conclusions de l'évaluation et comporte une évaluation des synergies entre les deux programmes (c'est-à-dire le programme 2014-2020 et le programme 2021-2027). Il signale les observations et points d'amélioration dont la Commission pourrait tenir compte pour la période de programmation 2021-2027 ainsi que pour le cycle de financement suivant.

2. Principales conclusions de l'évaluation

Les principales conclusions de l'évaluation présentées dans les sections ci-après s'articulent autour des cinq critères d'évaluation, chaque programme faisant systématiquement l'objet d'une sous-section[12].

2.1. Efficacité

Le programme «Justice» 2014-2020

L'évaluation ex post a confirmé que la mise en œuvre du programme avait permis d'obtenir les résultats escomptés pour chacun des objectifs spécifiques.

Le nombre et le pourcentage de magistrats et personnels de justice participant à des activités de formation financées par le programme constituent un indicateur de l'objectif spécifique relatif à la formation judiciaire. Le seuil de 16 000 personnes formées a été atteint dès 2017, tandis que le seuil de 13 %[13] l'a été en 2020, vraisemblablement en raison de l'élargissement du groupe cible du programme «Justice» et de l'évolution du contexte juridique. Le financement continu du programme «Justice» 2014-2020 dans ce domaine a donc été efficace car il a aidé les praticiens du droit à entamer une formation continue.

Dans l'ensemble, le programme avait contribué, à la date de 2020, soit en avance par rapport au calendrier, à l'organisation de formations au droit de l'Union pour un nombre cumulé de 800 000 praticiens[14]. Bien que ce résultat positif ne puisse pas être entièrement attribué au programme «Justice», la consultation des parties prenantes a confirmé que la formation était l'activité associée aux projets financés la plus fréquemment mentionnée. Presque tous les bénéficiaires interrogés (96 %) ont indiqué que la formation avait conduit à l'acquisition de nouvelles compétences et connaissances.

Le programme 2014-2020 a atteint un grand nombre d'objectifs, même si ceux-ci n'étaient pas tous relatifs à la promotion de la coopération judiciaire. Bien que les résultats obtenus dans ce domaine ne puissent pas être entièrement attribués au programme «Justice», les données qualitatives ont fourni des preuves solides confirmant son efficacité.

Le programme 2014-2020 a également atteint son objectif concernant le nombre total d'échanges d'informations effectués par l'intermédiaire du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS)[15, 16, 17]. Les données qualitatives tirées de l'évaluation ex post ont montré que tant la confiance mutuelle entre les magistrats dans les différents pays de

[11] En fonction du groupe de parties prenantes ciblé, les consultations ont été menées selon des méthodes et outils spécifiques: consultation publique fondée sur un questionnaire, entretiens et enquêtes ciblées. Ces consultations ont complété les données et informations recueillies au moyen d'autres méthodes, comme la recherche documentaire et les études de cas.

[12] Dans le cadre du présent rapport, le programme «Justice» 2014-2020 est également appelé «programme précédent» et le programme «Justice» 2021-2027, «programme actuel».

[13] Rapport entre le nombre de participants bénéficiant d'un soutien et le nombre total de praticiens du droit.

[14] Dès 2016, leur nombre était de 820 000.

[15] Décision du Conseil 2009/316/JAI.

[16] L'ECRIS est un système informatique décentralisé utilisé par les autorités centrales des États membres pour échanger des informations sur les criminels.

[17] L'objectif final de 3 500 000 échanges en 2020 a été dépassé de plus de 500 000 échanges, leur nombre total s'étant élevé à 4 136 249.

l'Union que l'application systématique du droit de l'Union étaient essentielles à l'efficacité du programme. Les parties prenantes consultées aux fins de l'évaluation ont déclaré que les investissements dans la coopération judiciaire favorisaient la mise en œuvre effective et complète du droit de l'Union. Les projets encourageant le soutien des praticiens de la justice au sein des tribunaux et les stages professionnels se sont révélés particulièrement adaptés pour faciliter l'apprentissage. Il ressort des activités de consultation que le programme a été efficace pour diffuser les bonnes pratiques relatives à des questions essentielles telles que la violence fondée sur le genre et la santé mentale dans les systèmes de justice pénale. Toutefois, un objectif n'a pas été atteint: celui de réduire à 10 jours, à l'horizon 2020, le délai moyen de remise d'une personne recherchée à un pays qui en fait la demande dans le cadre du mandat d'arrêt européen. Cet objectif a été dépassé de 11 jours[18] (ce qui signifie que la procédure en question dure encore 21 jours en moyenne). La tendance à l'allongement de la durée de la procédure de remise que l'on peut observer dans les États membres ainsi que les effets de la pandémie de COVID-19 expliquent probablement cet état de fait.

Le programme 2014-2020 a aussi largement dépassé son objectif relatif au nombre de «hits», c'est-à-dire au nombre de visites individuelles sur le portail e-Justice de l'Union[19], qui était le critère fixé par le programme en ce qui concerne l'accès à la justice. Comme le confirme l'analyse, les parties prenantes consultées considèrent que le portail e-Justice est un outil important de mise à disposition des informations. En outre, les retours d'information provenant des activités de consultation ont mis en évidence que le programme 2014-2020 avait effectivement sensibilisé à l'importance du rôle des professionnels qui accompagnent les victimes de la criminalité. Les projets réalisés au titre du programme ont contribué à mettre en avant le rôle de partenaires de confiance que ces professionnels exercent auprès des victimes de la criminalité dans le cadre des procédures juridictionnelles.

Toutefois, pour ce qui est de l'objectif spécifique du programme consistant à 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, l'objectif visant à évaluer un nombre donné de nouvelles substances psychoactives[20] n'a pas été atteint. Selon l'Agence de l'Union européenne sur les drogues, la raison de la baisse observée du nombre de substances évaluées est incertaine. Cette baisse pourrait s'expliquer par le renforcement des contrôles et des interventions visant à réduire la vente et la consommation de ces substances.

Le programme était conçu de manière à offrir la souplesse nécessaire pour la conduite de projets concernant plusieurs pays. Les projets se sont révélés également efficaces dans la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques dans les pays participants. Les réseaux transnationaux de participants aux projets créés grâce aux financements provenant du programme ont continué de fonctionner après la fin de ces projets. Les partenariats de longue durée que le programme a permis d'établir ont renforcé l'apprentissage mutuel et ainsi accru tant la capacité opérationnelle des organisations financées que la pérennité des résultats. Les fonds ont été répartis entre tous les États membres, les projets financés associant le plus souvent des organisations présentes en Italie, en Belgique et en Espagne.

De plus, le programme «Justice» 2014-2020 s'est révélé très efficace dans la promotion de la transition numérique. Bien que la promotion de cette transition ne constitue pas un objectif du programme, les contraintes qu'a fait naître la pandémie de COVID-19 ont mis en évidence la nécessité de trouver des moyens de substitution pour assurer les formations et la coopération

[18] Les données montrent que le délai moyen est passé de 16,7 jours en 2019 à 21,26 jours en 2020.
[19] L'indicateur a fixé l'objectif d'une augmentation annuelle de 20 % à partir du niveau de référence de 441 000 visites. En 2020, le nombre total de visites s'élevait à 4 619 548.
[20] À partir de 2015, le nombre de nouvelles substances évaluées a diminué. Entre 2016 et 2020, le nombre de substances évaluées était de 50 environ. En 2020, le programme prévoyait l'évaluation de 95 nouvelles substances, mais seules 46 d'entre elles l'ont été.

au sein des consortiums de projets. Le programme a donc accéléré la transition numérique en finançant différents types d'activités, dont celles liées aux technologies de l'information qui relevaient de son champ d'action. Néanmoins, les données tirées des projets ont montré que l'adoption des outils numériques est inégale. Les disparités entre les participants quant à leur niveau d'habileté numérique ainsi que les différences en matière d'infrastructures numériques dans les États membres ont constitué des obstacles pour les praticiens du droit.

Enfin, la consultation des parties prenantes a mis en évidence que le programme «Justice» 2014-2020 aurait pu concourir davantage à l'accès du grand public aux services de soutien social proposés par les organisations de la société civile. La participation limitée des juges en tant que groupe cible des projets a également été un problème. Cette faible participation pourrait s'expliquer principalement par le temps limité dont les juges disposent généralement pour exercer des activités en plus de leurs fonctions au sein des juridictions.

Le programme «Justice» 2021-2027

L'évaluation intermédiaire du programme «Justice» 2021-2027 fait apparaître que celui-ci est parvenu, à ce jour, à atteindre ses objectifs. Il a, par exemple, dépassé ses objectifs en matière de formation et de coopération judiciaires, malgré l'incidence négative de facteurs externes tels que la pandémie de COVID-19 et la situation politique dans certains États membres. Dans l'ensemble, les éléments recueillis pour les besoins de la présente évaluation intermédiaire indiquent que le programme donne de bons résultats, la plupart des parties prenantes se déclarant confiantes quant à sa réussite et à sa cohérence par rapport aux objectifs généraux de l'agenda de l'UE en matière de justice.

Par rapport à son prédécesseur, et compte tenu des conclusions de l'évaluation ex post, le programme «Justice» 2021-2027 est doté i) de meilleures procédures administratives et de gestion, ainsi que ii) de meilleurs mécanismes de suivi[21] et outils de collecte de données permettant de suivre l'évolution de l'efficacité des projets financés.

La consultation des parties prenantes a également permis de mettre en évidence le fait que, de l'avis des bénéficiaires du programme «Justice» 2021-2027, leurs projets contribuaient davantage aux objectifs du programme que les projets précédents relevant du programme 2014-2020. Les domaines importants sont restés les mêmes dans les deux programmes (à savoir l'amélioration de la mise en œuvre du droit de l'Union, les activités de formation et les activités de sensibilisation du public). Néanmoins, les bénéficiaires du programme «Justice» 2021-2027 ont indiqué que, par rapport aux projets et aux activités du programme précédent, leurs activités contribuaient encore plus à un meilleur accès aux services des organisations de la société civile et au renforcement de l'interopérabilité des systèmes transfrontières. Des progrès ont donc été accomplis dans des domaines qui étaient auparavant considérés comme plus difficiles. Dans l'ensemble, grâce à son approche globale et à ses initiatives ciblées, le programme «Justice» 2021-2027 a favorisé une nette amélioration des connaissances, des compétences et du comportement de ses groupes cibles, ce qui laisse penser que ses effets pourront se faire sentir à long terme. Il ressort d'enquêtes menées auprès des bénéficiaires que le programme «Justice» 2021-2027 sensibilise les participants à l'importance de l'état de droit et de la charte des droits fondamentaux de l'Union, leur niveaux de connaissance se démarquant sensiblement de celui du grand public. Ce constat donne à penser que les personnes bénéficiaires des activités du programme améliorent leur connaissance et

[21] Le cadre de suivi des performances a été élaboré pour qu'il soit tenu compte des suggestions mises en évidence dans l'analyse d'impact de 2018 et dans la première partie de l'évaluation ex post du programme précédent.

leur compréhension du droit de l'Union et de l'état de droit. Les aspects relatifs à l'état de droit abordés dans les projets continuent de gagner en importance, en s'appuyant sur les bases posées lors de la période de programmation précédente.

Les parties prenantes et les bénéficiaires se sont montrés confiants quant à la pérennité des résultats du programme[22]. L'influence du programme «Justice» 2021-2027 est déjà visible au travers des connexions et des réseaux qu'il a créés, ce qui indique que ce programme aura fort probablement des effets à long terme. La disponibilité du matériel de formation en plusieurs langues contribue également à renforcer les effets du programme, dont les avantages bénéficient à un public plus vaste et serviront durablement dans le secteur de la justice. Dans leur grande majorité, les bénéficiaires estiment que leurs projets sont en mesure: i) d'influer sur la législation à venir (par exemple, dans le domaine des droits des victimes), ii) d'améliorer les pratiques judiciaires, et iii) d'établir de nouvelles normes de l'Union en matière de coopération judiciaire et d'accès à la justice. Dans le même temps, certains bénéficiaires se sont également déclarés préoccupés par leur dépendance à l'égard des financements de l'Union pour la poursuite de leurs initiatives. Cette dépendance peut freiner la contribution de ces bénéficiaires à l'examen de sujets émergents et leur capacité à réagir aux changements récents[23], limitant ainsi l'incidence à plus long terme du programme.

Les activités de communication financées par le programme démontrent leur grande capacité à informer et à mobiliser les parties prenantes, comme en témoigne le nombre élevé de personnes touchées par diverses initiatives[24]. La consultation des pages internet du portail e-Justice traitant de la matière pénale a enregistré une augmentation de 76 % entre 2021 et 2022, avec 2,25 millions de visites en 2022, ce qui témoigne d'un intérêt croissant pour le système de justice dans tous les États membres. Le portail de l'UE pour les financements et les appels d'offres (EU Funding & Tenders Portal)[25] reste la principale source d'information sur le programme «Justice» et sur ses possibilités de financement. Sur la base des éléments recueillis lors des consultations des parties prenantes, il est apparu que les activités de communication des pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux destinées à mieux faire connaître le programme avaient diminué, passant de 8,7 % lors de la période de financement précédente à 3,7 % au cours de la période de financement actuelle. Toutefois, 71,6 % des demandeurs retenus et non retenus ont déclaré que le programme «Justice» 2021-2027 était bien connu des demandeurs potentiels, pourcentage analogue aux résultats relevant de la période de financement précédente (2014-2020). Néanmoins, les éléments recueillis pour les besoins de la présente évaluation ont mis en évidence des disparités entre les groupes de parties prenantes quant à la connaissance du programme. Les parties prenantes de l'enseignement supérieur et des pouvoirs publics ont été plus nombreuses que les organisations de la société civile à déclarer connaître le programme. Il est donc possible que les activités de communication du programme, bien qu'efficaces, n'atteignent pas tous les secteurs de la même manière. Cela peut s'expliquer par la nature technique du programme, qui porte essentiellement sur les besoins particuliers des magistrats et des personnels de la justice. En outre, il pourrait être nécessaire d'intensifier les efforts de communication dans certaines régions de l'Union, afin d'accroître encore l'efficacité globale du programme et la diversité des partenariats dans les États membres. De fait, même si l'équilibre géographique n'est pas un objectif du programme en soi, les données montrent que, jusqu'à la fin de l'année 2023, les organisations établies dans

[22] Une grande partie des bénéficiaires (94 %) estiment que les effets de leurs projets se prolongeront après la fin du projet.
[23] En contribuant à l'adoption de nouveaux actes législatifs (l'adoption du règlement sur l'intelligence artificielle, par exemple).
[24] D'après les données de suivi du programme, les activités de sensibilisation sont parvenues à toucher 201 888 personnes, tandis que les 379 activités d'apprentissage mutuel ont mobilisé 2 288 580 personnes, un chiffre considérable.
[25] Portail de l'UE pour les financements et les appels d'offres (EU Funding & Tenders Portal) | Commission européenne

certains États membres avaient sollicité et reçu des fonds plus fréquemment que celles établies dans d'autres États membres.

Depuis la pandémie de COVID-19, le programme insiste davantage sur la transition numérique. Les bénéficiaires ont de plus en plus recours aux outils numériques dans leurs activités, lesquelles gagnent ainsi en efficacité. En parallèle, depuis la pandémie, le programme met de plus en plus l'accent sur l'intégration de la dimension de genre. Cet accent se traduit notamment: i) par la mise en œuvre d'une méthode de suivi des données sur la manière dont les activités financées influent sur l'égalité de genre, ii) par des exigences plus explicites en matière d'égalité de genre dans les documents de l'appel et les critères d'évaluation, et iii) par une analyse spécialement consacrée à la dimension de genre dans les propositions de projets. L'exigence de se concentrer davantage sur l'intégration de la dimension de genre dans les projets cofinancés par le programme «Justice» a permis d'améliorer l'efficacité de ce dernier, étant donné que les interventions ont été mieux adaptées aux besoins des groupes cibles. Plus de 80 % des projets financés prévoient des mesures visant à promouvoir l'égalité de genre et sont parvenus à placer effectivement cette thématique au cœur de leurs propositions. Toutefois, les éléments recueillis pour les besoins de la présente évaluation ont mis en évidence que des orientations supplémentaires, telles que davantage d'exemples de bonnes pratiques adaptés aux objectifs spécifiques du programme «Justice», seraient encore utiles à certains demandeurs.

Dans l'ensemble, le programme «Justice» 2021-2027 permet d'intensifier les efforts déployés pour assurer l'inclusivité, lutter contre la discrimination et soutenir les groupes vulnérables. C'est le signe que ce programme a adopté une approche tournée vers l'avenir pour créer un système de justice juste et équitable dans l'ensemble de l'Union[26]. La garantie d'un accès non discriminatoire à la justice pour tous est une nouvelle composante du programme actuel qui affiche déjà des progrès satisfaisants, en partie grâce au soutien à l'intégration des questions d'égalité de genre et de non-discrimination dans toutes ses activités, comme l'exige la base juridique du programme.

2.2. Efficience

Le programme «Justice» 2014-2020

Dans l'ensemble, l'évaluation a conclu que le programme «Justice» 2014-2020 a été d'un bon rapport coût-efficacité[27] dans la réalisation de ses objectifs.

Dans leurs commentaires, les bénéficiaires ont largement confirmé que les avantages de la participation au programme l'emportaient sur les coûts associés. Ces avantages résident principalement dans la formation de nouveaux partenariats qui promeuvent: i) la confiance mutuelle entre les acteurs judiciaires, ii) la mise en œuvre et l'application du droit de l'Union, et (iii) la sensibilisation à la protection des droits fondamentaux et la défense de ceux-ci.

Malgré l'appréciation globalement positive du programme par les parties prenantes, le processus de candidature et la charge administrative induite par le dépôt d'une demande de financement au titre du programme nécessitent énormément de ressources et de temps, en particulier pour les primo-demandeurs. Les demandeurs plus expérimentés trouvent encore le processus fastidieux, mais dans une moindre mesure que les primo-demandeurs. Les parties prenantes consultées ont aussi fréquemment relevé le caractère problématique de la charge administrative en raison des lourdes obligations de déclaration, les coûts de personnel les plus élevés étant dus aux activités administratives.

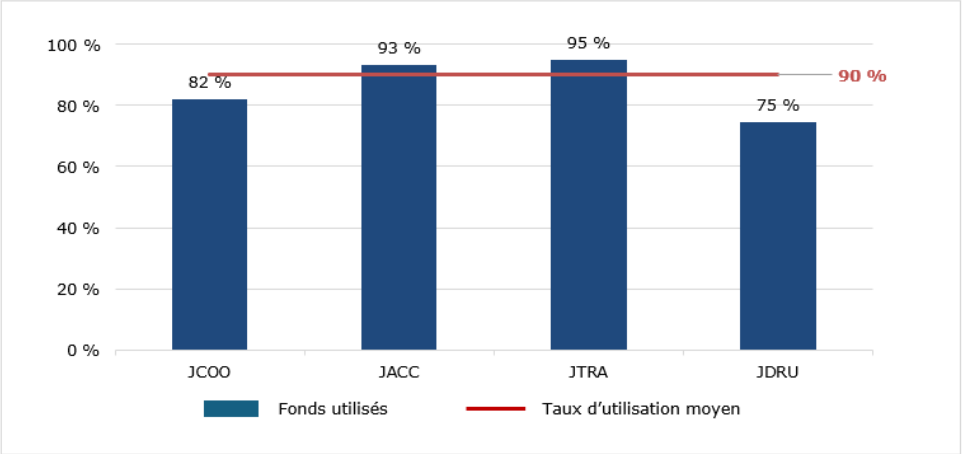
[26] Entre 2021 et 2023, environ 32 % des projets financés par le programme répondaient aux besoins des migrants, des réfugiés, des personnes LGBTI et des personnes handicapées, et 13 % des projets étaient consacrés à la protection des droits de l'enfant dans les procédures judiciaires.
[27] La mesure de la valeur fournie pour l'investissement réalisé.

Malgré ces difficultés, les parties prenantes ont apprécié les mesures prises par la Commission pour simplifier la procédure administrative. Les parties prenantes consultées ont estimé que la dématérialisation du processus de candidature, avec le lancement du portail de l'UE pour les financements et les appels d'offres, avait constitué la simplification la plus importante mise en œuvre par la Commission.

Le règlement (UE) nº 1382/2013[28] avait fixé un budget de 377 604 000 EUR pour la période 2014-2020, dont les montants annuels étaient établis dans les programmes de travail. Sur la base des données recueillies aux fins de la présente évaluation, plus de 90 % du budget prévu pour les subventions et les marchés publics (332 125 700 EUR) a été engagé (soit plus de 304 000 000 EUR).

En ce qui concerne les objectifs spécifiques, les fonds utilisés au titre des objectifs spécifiques relatifs à l'accès à la justice et à la formation judiciaire ont été légèrement supérieurs au «taux de consommation» moyen (le «taux de consommation» ou le «taux d'utilisation» est le pourcentage du financement prévu alloué à un programme qui a effectivement été octroyé à des activités relevant de ce programme). À l'inverse, les fonds utilisés au titre de la coopération judiciaire et de la politique en matière de drogue ont présenté des taux de consommation inférieurs à la moyenne.

Graphique nº 1: taux de consommation des budgets disponibles par objectif spécifique

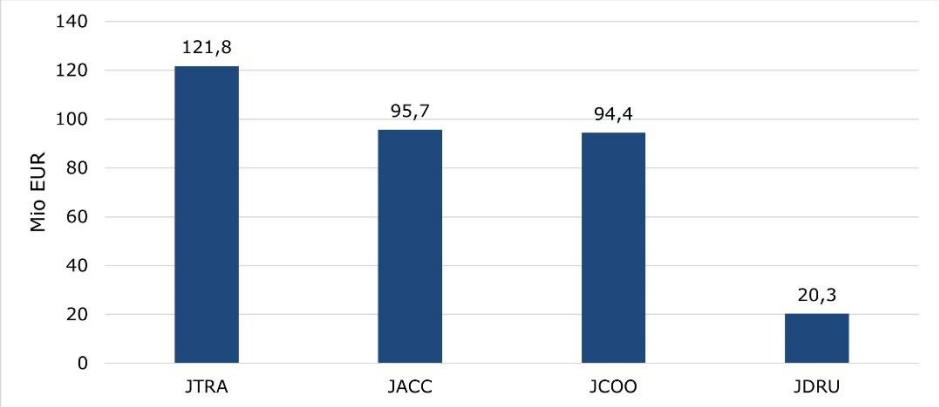


Source: élaboration à partir des données du programme (DG JUST). Les acronymes renvoient aux objectifs spécifiques du programme «Justice» 2014-2020: 1) faciliter et soutenir la coopération judiciaire en matière civile et pénale (JCOO); 2) soutenir et promouvoir la formation judiciaire (JTRA); 3) faciliter l'accès effectif à la justice pour tous (JACC); 4) 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 (JDRU).

La mise en regard du taux relatif de consommation des fonds et des budgets prévus donne une image plus nuancée.

[28] Règlement (UE) nº 1382/2013 du 17 décembre 2013, JO L 354 du 28.12.2013, p. 73-83, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.

Graphique nº 2: budgets prévus par objectif spécifique



Source: élaboration à partir des données du programme (DG JUST).

Le programme «Justice» 2014-2020 a atteint efficacement ses objectifs et le taux de consommation montre qu'il a mobilisé la quasi-totalité des fonds prévus. D'une part, ce taux de consommation élevé a contribué à assurer un large déploiement de ces fonds. D'autre part, le budget inutilisé, bien que relativement faible, aurait pu être utilisé pour promouvoir davantage les objectifs du programme. Les entretiens menés aux fins de la présente évaluation ont confirmé que les primo-bénéficiaires, en particulier, sous-estimaient les ressources dont ils avaient besoin pour mettre en œuvre leur projet, d'où des demandes de financement moindre par rapport aux prévisions au niveau du programme. Ce constat est corroboré par les éléments d'information tirés de la première partie de l'évaluation ex post du programme 2014-2020, selon lesquels la sous-estimation des coûts des projets a été la principale raison pour laquelle le budget du programme n'avait pas été intégralement utilisé.

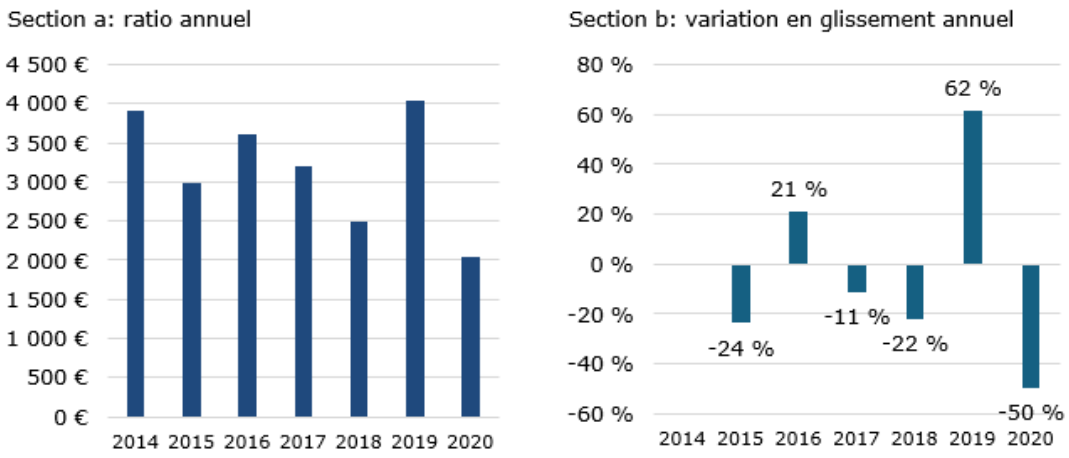
Le critère d'évaluation de l'efficience a également été examiné au moyen de ratios coût-efficacité[29], qui ont mesuré les coûts annuels totaux par rapport aux réalisations relevant d'un objectif spécifique du programme. À titre d'exemple, les auteurs de l'évaluation ont analysé les investissements du programme dans des activités de formation ainsi que dans deux grands et importants systèmes informatiques, qui, ensemble, permettent de rendre compte des résultats du programme en matière de coopération judiciaire, d'accès à la justice et de formation judiciaire. Ces investissements dans les deux grands et importants systèmes informatiques ainsi que dans les activités de formation sont donc des indicateurs fiables du rapport coût-efficacité du programme.

Premièrement, les auteurs de l'évaluation ont analysé les séances de formation et ont calculé un rapport coût-efficacité fondé sur cette analyse[30]. Le rapport coût-efficacité annuel a affiché une tendance à la baisse jusqu'en 2018 puis a encore chuté pour atteindre son niveau le plus bas en 2020. Le nombre de personnes formées a atteint son niveau le plus bas en 2019 et son niveau le plus élevé en 2020. L'évolution rapide du nombre de personnes formées et l'évolution correspondante des coûts associés peuvent s'expliquer en grande partie par l'incidence de la pandémie de COVID-19. Déclenchée par la pandémie en 2020, la transition numérique des cours de formation s'est accrue. En finançant des formations organisées à distance, le programme a amélioré son rapport coût-efficacité. Toutefois, il convient de remettre ces chiffres dans leur contexte, comme l'illustrent les travaux du réseau européen de formation

[29] Bien que les ratios ne soient qu'une approximation du rapport coût-efficacité relatif (parce que les budgets annuels ont varié), ils continuent de fournir des informations longitudinales sur l'efficience du programme.
[30] Pour calculer le rapport coût-efficacité, le budget annuel total du programme a été pondéré par le nombre total de personnes formées.

judiciaire (REFJ)[31], axés sur les échanges en présentiel. Le travail en réseau et les échanges en présentiel sont restés des caractéristiques importantes qui contribuent à la qualité des cours de formation judiciaire.

Graphique nº 3: rapports coût-efficacité relatifs au nombre de magistrats formés (2014-2020)

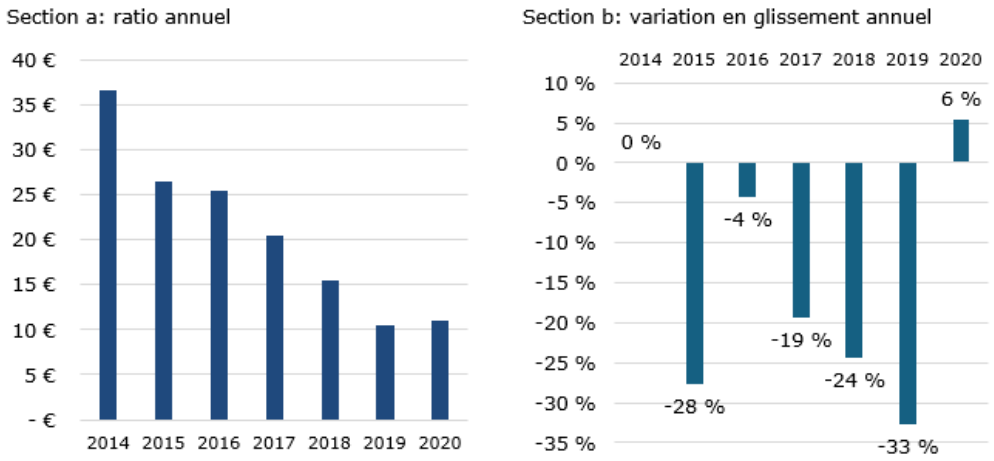


Source: élaboration à partir des données du programme (DG JUST).

Les activités du REFJ au niveau européen, qui ont permis de réaliser des économies d'échelle, ont également contribué au bon rapport coût-efficacité du programme. Le REFJ a créé des conditions propices à ce que la formation judiciaire soit dispensée à grande échelle et soit efficace. Par conséquent, le programme a été en mesure de financer des séances de formation à moindre coût.

Le nombre d'échanges dans le système ECRIS est un autre indicateur utilisé pour évaluer la mesure dans laquelle le programme a favorisé la coopération judiciaire. Il s'agit donc d'un bon moyen d'évaluer le rapport coût-efficacité. Le coût de chaque échange n'a cessé de diminuer entre 2014 et 2019. Le nombre d'échanges dans le système ECRIS a également augmenté au fil des ans, contribuant ainsi au bon rapport coûts/résultats. La pandémie a également eu un effet sur le nombre d'échanges réalisés dans le système ECRIS (assorti d'une légère augmentation des coûts), quoique dans une très faible mesure.

Graphique nº 4: rapports coût-efficacité des échanges dans le système ECRIS (2014-2020)



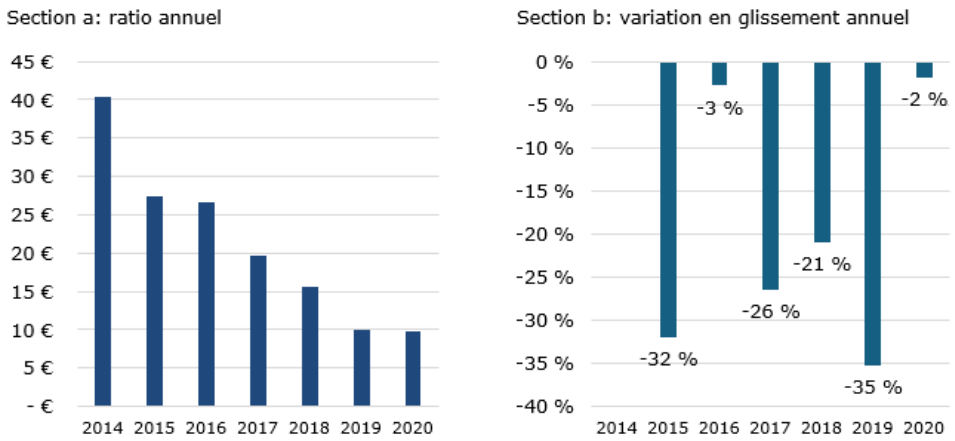
[31] Le règlement (UE) 2021/693 établissant le programme «Justice» pour la période 2021-2027 prévoit que le programme apporte son soutien aux dépenses du REFJ et que toute subvention de fonctionnement à cet effet est accordée sans appel à propositions.

Source: élaboration à partir des données du système ECRIS (DG JUST).

La légère augmentation des coûts en 2020 s'explique principalement par la baisse de l'activité des autorités nationales compétentes[32]. Le télétravail et le manque de personnel qualifié, parmi d'autres facteurs, ont été à l'origine de cette tendance. Toutefois, après une courte période de transition, les activités sont revenues à la normale. Par conséquent, la réduction de l'activité n'a que légèrement fait croître le coût de fonctionnement du système ECRIS. D'un point de vue longitudinal, le coût marginal (c'est-à-dire le coût d'un échange supplémentaire) a considérablement diminué entre 2014 et 2020. La forte baisse des coûts marginaux illustre l'utilité du système ECRIS et, par extension, son efficacité par rapport au coût.

Le nombre de visites sur le portail e-Justice[33] a été utilisé comme indicateur dans l'analyse d'impact du programme[34], afin d'évaluer la mesure dans laquelle le programme avait facilité l'accès à la justice. À l'instar des investissements dans le système ECRIS, le coût des visites sur le portail e-Justice a diminué au cours de la période de mise en œuvre du programme. Celui-ci a permis d'investir dans l'agrandissement et la maintenance du portail e-Justice ainsi que dans des activités visant à mieux faire connaître celui-ci. L'incidence de ces actions est illustrée par l'augmentation du nombre de visites sur le portail. L'utilisation accrue du portail e-Justice a donc montré le bon rapport coût-efficacité de la mise en place d'une structure numérique plus vaste.

Graphique nº 5: ratios coût-efficacité des visites sur le portail e-Justice (2014-2020)



Source: élaboration à partir des données du portail e-Justice (DG JUST).

En conclusion, les trois évaluations du rapport coût-efficacité illustrent l'efficacité à long terme du programme au regard des coûts, grâce à la formation et à l'utilisation accrue des systèmes informatiques mis en place.

Le programme «Justice» 2021-2027

Les éléments recueillis aux fins de l'évaluation ont montré que globalement, le programme «Justice» 2021-2027 était, à ce jour, efficace sur le plan des coûts. En d'autres termes, le programme produit des résultats optimaux par rapport à l'investissement réalisé. Les avis des parties prenantes corroborent également ce point de vue, la plupart des répondants ayant confirmé que les avantages du programme «Justice» 2021-2027 l'emportaient sur ses coûts. En ce qui concerne le programme «Justice» 2014-2020, la collaboration et les partenariats à long

[32] Selon les données d'Eurojust. Disponibles à l'adresse suivante: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] Le portail e-Justice met plutôt des informations en ligne à la disposition des particuliers qui cherchent des renseignements sur des questions juridiques, sur des procédures ou sur des praticiens du droit susceptibles de les aider.
[34] SWD(2018) 290 final.

terme ont apporté plusieurs avantages majeurs aux groupes cibles, tels que: i) une prise de conscience et une connaissance accrues des questions traitées par le programme, ii) un renforcement des compétences et iii) une plus grande coopération.

Les procédures administratives et de gestion du programme se sont améliorées au fil des ans dans le cadre du programme 2021-2027 par rapport au programme pour la période 2014-2020. Les bénéficiaires et les demandeurs continuent de rencontrer des difficultés pour accomplir les tâches administratives liées au processus de candidature et aux obligations de déclaration. Ces tâches administratives demeurent coûteuses et chronophages. Néanmoins, de nombreuses parties prenantes ont reconnu que les procédures simplifiées instaurées par la Commission étaient source d'améliorations.

Dans l'ensemble, et même s'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives, les parties prenantes ont déclaré que les mesures de simplification instaurées au cours de la période de programmation 2021-2027 étaient positives et avaient grandement réduit la charge administrative par rapport à celle qui était la leur lors de la période de programmation précédente. Les procédures simplifiées comprennent l'utilisation de montants de contribution forfaitaires, un processus facilité de déclaration et la mise en place du système de gestion électronique des subventions e-Grants. Les modifications apportées ont simplifié les démarches administratives et les procédures de demande.

L'utilisation de montants forfaitaires devrait également contribuer à simplifier la déclaration finale (et à en améliorer la qualité), ce qui reste difficile pour certains bénéficiaires. Toutefois, l'utilisation, au niveau institutionnel de la Commission, de coûts unitaires standard pour les déplacements et l'hébergement a été jugée moins positive par les parties prenantes. En effet, ces coûts unitaires ne correspondent souvent pas aux prix réels du marché. De plus, en ce qui concerne la déclaration d'informations financières, il reste difficile de tenir deux registres comptables distincts (l'un fondé sur les coûts réels et l'autre sur les coûts unitaires standard). Un tel procédé ajoute de la complexité, en particulier pour les pouvoirs publics.

En outre, grâce à l'application d'une méthode plus structurée pour évaluer les résultats des activités financées, le programme actuel est plus à même que le programme 2014-2020 de garantir une utilisation efficiente des fonds. Il s'agit d'une amélioration notable par rapport à la période de financement précédente. Le cadre de suivi de la performance du programme 2021-2027 soutient les efforts entrepris pour que le programme continue de répondre aux besoins des bénéficiaires et aux défis émergents.

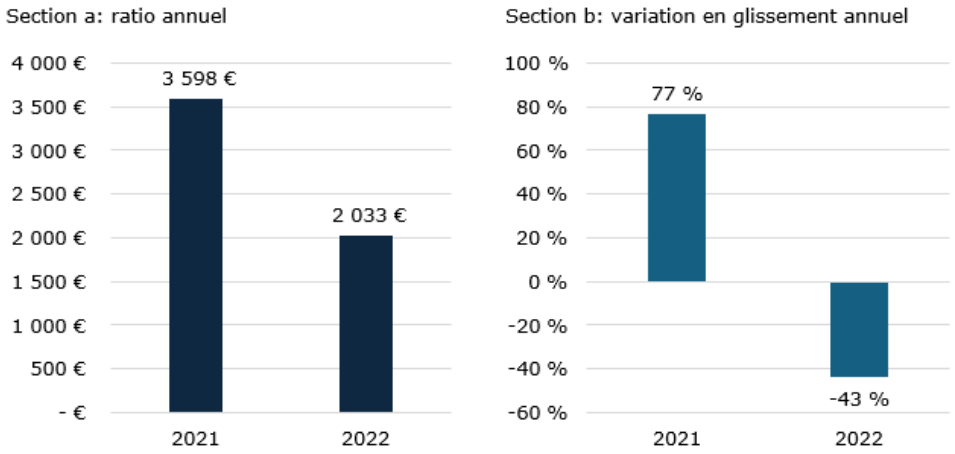
La collaboration avec les réseaux existants, tels que le REFJ, montre encore qu'il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité du programme. Comme souligné dans l'évaluation ex post du programme 2014-2020, ces réseaux permettent aux bénéficiaires d'organiser, à moindre coût, des événements de grande envergure touchant un large public et, ce faisant, de réaliser des économies d'échelle.

Plusieurs facteurs externes ont également influé sur l'efficience du programme. Les parties prenantes ont insisté en particulier sur les facteurs économiques et politiques (tels que les pressions inflationnistes causées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine). Les difficultés liées à la pandémie de COVID-19 n'ont plus été jugées problématiques après le début de l'année 2022, étant donné que le programme avait adopté des mesures d'atténuation avec rapidité et souplesse. À plus long terme, la pandémie de COVID-19 a même accru l'efficience des projets financés au titre du programme «Justice», en accélérant l'adoption du numérique[35].

[35] Environ 29 % des projets financés au cours de la période considérée ont réorienté des fonds pour soutenir la transition vers les plateformes numériques et pour couvrir l'augmentation des coûts de l'assistance informatique.

En ce qui concerne le nombre des personnels de justice formés dans le cadre de l'actuel programme «Justice», les informations recueillies indiquent que, dans l'ensemble, le rapport coût-efficacité s'est amélioré entre 2021 et 2022[36].

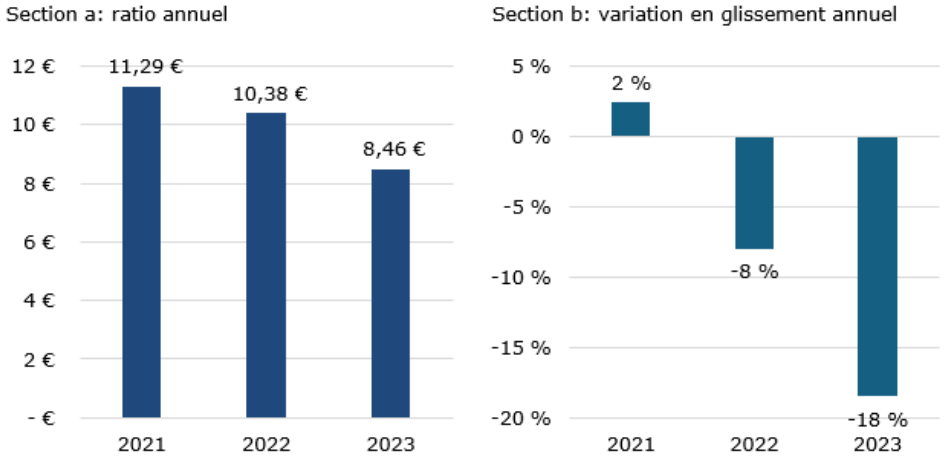
Graphique nº 6: rapport coût-efficacité relatif au nombre de magistrats formés (2021-2027)



Source: élaboration à partir des données du programme (DG JUST). Remarque: les données de 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment de la réalisation de l'analyse.

En ce qui concerne les échanges d'informations dans le système ECRIS, les données ont fait apparaître une meilleure efficacité au regard des coûts sur la période 2021-2023. Les données combinées de 2014 à 2023 ont montré une tendance prédominante à l'amélioration du rapport coût-efficacité, étant donné la baisse constante du coût par échange d'informations dans le système ECRIS.

Graphique nº 7: rapport coût-efficacité des échanges dans le système ECRIS (2021-2027)



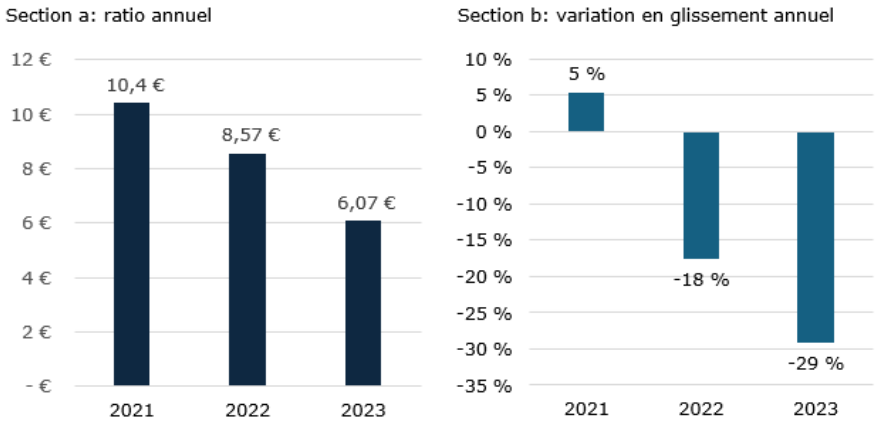
Source: élaboration à partir des données du système ECRIS (DG JUST).

Enfin, en ce qui concerne le nombre de visites sur le portail e-Justice, malgré une légère augmentation des coûts en 2021, le programme a montré une forte capacité à améliorer son rapport coût-efficacité pour cet indicateur au cours des années ultérieures, le coût par visite

[36] En 2021, la tendance à un meilleur rapport coût-efficacité s'est inversée en raison d'une forte augmentation du ratio. Celle-ci peut s'expliquer par diverses raisons, telles que de possibles changements dans l'exécution du programme, une augmentation des coûts ou des facteurs externes. La baisse qui a suivi en 2022 a ramené le ratio à un niveau très semblable à celui de 2020, traduisant essentiellement sa récupération après le pic atteint en 2021 et son retour à un niveau plus élevé d'efficacité au regard des coûts.

ayant considérablement baissé en 2023. Il semble donc que le programme ait produit les résultats escomptés avec une efficience croissante au fil du temps, le coût par visite sur le portail e-Justice ayant considérablement baissé.

Graphique nº 8: ratio coût-efficacité des visites sur le portail e-Justice (2021-2027)



Source: élaboration à partir des données du portail e-Justice (DG JUST).

2.3. Cohérence

Le programme «Justice» 2014-2020

Il ressort de l'évaluation ex post que le programme 2014-2020 a globalement atteint ses objectifs et ce, de manière cohérente. En particulier, le programme a permis: i) de renforcer la protection des droits fondamentaux, ii) de garantir des voies de recours efficaces, iii) de promouvoir la formation judiciaire et iv) de favoriser la coopération, sans faire double emploi avec d'autres programmes de financement de l'Union. Les résultats de l'enquête ont montré que le programme avait été le seul à proposer des financements répondant aux besoins particuliers des parties prenantes. Parmi les bénéficiaires interrogés, 70 % ont déclaré que, sans le programme «Justice», ils n'auraient pas été en mesure d'obtenir d'autres financements de l'Union.

Au niveau de la programmation, l'évaluation de la stratégie de l'Union en matière de drogue[37] a confirmé la complémentarité du programme «Justice» 2014-2020 et de la politique de l'Union en matière de drogue. Les interventions financées par le programme «Justice» ont essentiellement porté sur la coopération judiciaire et la prévention de la criminalité, partant sur des domaines qui ne relevaient pas du Fonds pour la sécurité intérieure de l'Union[38][39]. Néanmoins, bien que les interventions financées par le programme n'aient pas fait double emploi avec les initiatives financées par le Fonds pour la sécurité intérieure de l'Union, les parties prenantes du programme «Justice» ont confirmé que les interventions liées à la politique de l'Union en matière de drogue s'inscrivaient bien mieux dans le champ d'action dudit Fonds (validant ainsi le bien-fondé du transfert de ces interventions vers ce Fonds au titre du programme «Justice» 2021-2027).

[37] Évaluation finale de la stratégie de l'Union en matière de drogue de 2013, disponible à l'adresse suivante: https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.
[38] Règlement (UE) 2021/1149.
[39] La complémentarité du programme «Justice» 2014-2020 et du Fonds pour la sécurité intérieure a également été confirmée par l'évaluation intermédiaire du Fonds [document SWD(2018) 341].

En outre, des projets axés sur la transition numérique de la justice ont complété efficacement les initiatives nationales en la matière. L'évaluation a mis en évidence des synergies dans ce domaine avec le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)[40]: le financement des projets d'infrastructures numériques au titre du MIE a été mis en adéquation avec les projets financés dans le cadre du programme «Justice» qui visaient à faire progresser la formation judiciaire en ligne.
Enfin, d'importantes synergies ont également été dégagées entre le programme «Justice» et le programme «Droits, égalité et citoyenneté» de l'Union[41], en partie grâce à la coordination étroite entre les services de la Commission responsables des deux programmes. Cette coordination étroite a contribué à l'harmonisation des approches du programme «Justice» et du programme «Droits, égalité et citoyenneté» lors de l'évaluation des propositions de financement.

Le programme «Justice» 2021-2027

Les actions financées au titre du programme «Justice» 2021-2027 et les objectifs de ces actions se sont révélés cohérents par rapport aux politiques de l'Union dans le domaine de la justice. À la différence des actions financées au titre du programme pour la période 2014-2020, les actions financées au titre du programme actuel mettent davantage l'accent sur la justice en ligne, sur la transition numérique des systèmes judiciaires et sur les outils d'échange d'informations transfrontières. La consultation des parties prenantes a confirmé qu'à ce jour, le programme actuel cadrait également bien avec les politiques nationales dans ces domaines[42].

Du fait, notamment, de l'importance accordée à trois objectifs spécifiques[43], le programme «Justice» 2021-2027 est cohérent et a créé des synergies avec d'autres programmes de financement, tels que le programme «Citoyenneté, égalité, droits et valeurs»[44], en particulier pour ce qui est du soutien apporté aux victimes de la criminalité et à d'autres groupes vulnérables. En outre, étant donné le rôle important du programme actuel pour ce qui est d'aider les États membres à s'interconnecter avec les instruments et les systèmes informatiques de l'Union, le programme «Justice» 2021-2027 et les programmes traitant à la fois des systèmes informatiques de l'Union et de la transition numérique des systèmes judiciaires nationaux (tels que le programme pour une Europe numérique[45], l'instrument d'appui technique[46] et la facilité pour la reprise et la résilience)[47] sont complémentaires et présentent des synergies.

Le programme «Justice» 2021-2027 est également cohérent par rapport aux engagements et objectifs internationaux de l'Union, tels que les objectifs de développement durable, en particulier l'objectif nº 16[48].

Enfin, seul un faible nombre de bénéficiaires ont déclaré qu'ils pensaient pouvoir obtenir d'autres financements de l'Union si le programme «Justice» n'était pas disponible – les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement supérieur ayant été les plus optimistes quant à cette possibilité. Les organisations de la société civile ont déclaré avoir très peu de chances de trouver d'autres sources de financement en cas d'abandon du programme.

[40] Règlement (UE) nº 1316/2013.
[41] Règlement (UE) nº 1381/2013.
[42] Fondée sur les avis des membres du comité du programme, qui font généralement partie du ministère de la justice des États membres.
[43] Article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/693.
[44] Règlement (UE) 2021/692.
[45] Le programme pour une Europe numérique [règlement (UE) 2021/694].
[46] Instrument d'appui technique [règlement (UE) 2021/240].
[47] La facilité pour la reprise et la résilience [règlement (UE) 2021/241].
[48] Objectif de développement durable nº 16: «promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous».

2.4. Valeur ajoutée européenne

Le programme «Justice» 2014-2020

Selon les parties prenantes consultées, les bénéficiaires n'auraient pas été en mesure de mettre en œuvre leurs projets en l'absence du programme «Justice»[49]. Les bénéficiaires ont relevé plus particulièrement la portée géographique des projets, qui aurait été plus réduite s'ils avaient reposé sur un financement national. Le champ thématique des projets aurait, lui aussi, été restreint si ceux-ci n'avaient reposé que sur un financement national. Selon les bénéficiaires, le financement national est généralement adapté à des groupes particuliers, tels que les victimes d'un certain type de criminalité. À l'inverse, le programme «Justice» a été perçu comme plus souple. Enfin, les organisations bénéficiaires ont déclaré qu'elles n'auraient pas eu la capacité suffisante pour mettre en œuvre des projets de plus grande envergure si elles n'avaient pas eu accès aux financements de l'Union.

Les pouvoirs publics tels que les tribunaux, ministères et établissements d'enseignement supérieur ont figuré parmi les parties prenantes ayant le plus souvent indiqué qu'elles auraient pu obtenir un financement national en l'absence de financement issu du programme «Justice». À l'inverse, les organisations de la société civile étaient moins confiantes quant à leur capacité à trouver d'autres sources de financement. La spécificité des instruments de financement nationaux[50], jugée excessivement restrictive par les parties prenantes, est l'une des raisons pour lesquelles les bénéficiaires ont eu recours aux fonds de l'Union provenant du programme «Justice» 2014-2020.

Les avis exprimés par les membres du comité du programme ont permis de replacer ces limites dans leur contexte, puisque deux domaines ont été recensés dans lesquels le programme «Justice» 2014-2020 avait contribué à assurer des conditions de concurrence équitables entre les États membres. Le premier domaine est la valeur ajoutée des séances de formation cofinancées par le programme, qui ont été perçues comme extrêmement utiles et très efficaces par les parties prenantes du programme. Le second est la contribution du programme à la transition numérique des systèmes de justice et à leur interopérabilité avec ceux des autres États membres. La transition numérique s'est révélée particulièrement importante pour surmonter les problèmes posés par la pandémie de COVID-19.

Le programme «Justice» 2021-2027

Le programme «Justice» 2021-2027 continue d'apporter une valeur ajoutée unique qu'il est difficile de reproduire au niveau national. Il crée une valeur ajoutée qui dépasse celle créée par les États membres agissant seuls. Les bénéficiaires continuent de penser que, malgré l'existence d'autres sources de financement[51], le soutien apporté par le programme «Justice» est sans équivalent au regard de sa portée et de ses effets. À ce jour, le programme a permis aux organisations d'entreprendre de vastes activités qu'elles auraient, sinon, mis des années à réaliser ou dont l'ampleur aurait été considérablement réduite. Dans la plupart des cas, aucun financement national n'était disponible pour apporter le même type de soutien aux politiques de l'Union en matière de justice, telles que celles relatives à la transition numérique transfrontière ou aux activités intrinsèquement transnationales. Les bénéficiaires ont reconnu le rôle joué par le programme dans l'accélération des processus et dans la facilitation des projets transfrontières, dont le champ et l'ampleur seraient limités sans le soutien du programme. Le

[49] Les résultats de l'enquête en ligne confirment cette observation. Seuls 9 % des bénéficiaires interrogés étaient convaincus que si le programme «Justice» n'avait pas existé, les États membres auraient constitué une autre source de financement viable pour eux.
[50] Les entretiens ont permis de préciser que la portée limitée des financements nationaux concernait des budgets spécifiques affectés dans le cadre de programmes de financement nationaux ciblés.
[51] Telles que des entités privées, des projets de recherche régionaux et nationaux ou d'autres possibilités au niveau de l'Union (parmi celles qui sont le plus fréquemment mentionnées dans les consultations).

programme «Justice» 2021-2027 comble donc un déficit de financement majeur, en particulier dans les domaines qui nécessitent i) une coopération internationale et ii) l'apport d'une aide aux victimes.

Les parties prenantes et les participants apprécient tout particulièrement le programme «Justice» en ce qu'il favorise la création de réseaux au niveau de l'Union et une meilleure connaissance de ceux-ci, et qu'il permet aux petits États membres d'entreprendre des projets qui, autrement, dépasseraient leurs capacités. La collaboration transfrontière est passée de 69 % des projets financés au cours de la période 2014-2020 à 78 % au cours de la période 2021-2023, ce qui traduit la priorité constante accordée au renforcement de la coopération entre les différents professionnels du droit dans les États membres de l'Union. La participation institutionnelle a également progressé, étant donné que le pourcentage des projets soutenus par le programme «Justice» associant des universités, des établissements de formation nationaux et des autorités judiciaires est passé de 69 % sur la période 2014-2020 à 78 % sur la période 2021-2023[52]. Il est donc probable que l'arrêt du programme réduirait considérablement l'étendue des activités liées à la justice, en particulier celles incluant des initiatives transfrontières.

Les arguments fondés sur le principe de subsidiarité, avancés dans le cadre de l'analyse d'impact de 2018, restent valables. Les objectifs énoncés dans l'analyse d'impact sont toujours mieux réalisés au niveau de l'Union en raison: i) du caractère persistant des obstacles à la coopération transfrontière dans le domaine de la justice, ii) du changement de paradigme nécessaire à une véritable évolution des cultures juridiques des États membres aux fins de la coopération entre leurs systèmes judiciaires respectifs, et iii) de la nécessité d'une application cohérente du droit de l'Union par les juridictions nationales.

La valeur ajoutée du programme «Justice» 2021-2027 réside également dans son approche plus ciblée, dans l'importance accrue qu'il accorde à la transition numérique et dans l'utilisation de systèmes de suivi plus performants. Ces améliorations rendent le programme actuel encore plus efficace pour répondre à l'évolution des besoins de l'Union et de ses citoyens en matière de justice.

2.5. Pertinence

Le programme «Justice» 2014-2020

L'évaluation a confirmé la pertinence du programme «Justice» 2014-2020 observée au préalable tant dans l'évaluation intermédiaire que dans la première partie de l'évaluation ex post dudit programme. Les parties prenantes consultées ont confirmé que le programme répondait suffisamment aux besoins des groupes cibles. Les demandeurs interrogés, qu'ils soient retenus ou non, ont convenu de la pertinence du programme, sans lien statistiquement significatif entre les perceptions fondées sur la situation géographique ou le type d'organisation du demandeur. Les bénéficiaires ont également confirmé que le programme contribuait à répondre aux besoins au niveau national[53].

Un tiers des bénéficiaires a participé à un projet de suivi ou à un projet différent, ce qui souligne la pertinence du programme pour ses parties prenantes au fil du temps. Le caractère pérenne de cette pertinence s'explique en partie par la capacité du programme à adapter ses priorités et à répondre aux besoins émergents, notamment à la suite de la fusion des programmes

[52] Sur la base des résultats d'une analyse par exploration de textes.
[53] Au total, 84 % des bénéficiaires interrogés ont estimé que le programme «Justice» 2014-2020 correspondait aux besoins du secteur de la justice dans leur pays.

auparavant distincts «Justice civile»[54], «Justice pénale»[55] et «Prévenir la consommation de drogue et informer le public»[56].

Le programme a encore fait la preuve de sa souplesse tout au long de la pandémie de COVID-19. L'allongement des délais impartis en matière de déclaration, les réaffectations de fonds et le passage d'activités en présentiel à des activités en ligne ou hybrides ont permis la mise en œuvre des projets tout au long de la pandémie.

Malgré leurs avis positifs et leur niveau élevé d'engagement, les parties prenantes ont déclaré qu'elles auraient apprécié un soutien supplémentaire pour la diffusion des résultats des projets.

La première partie de l'évaluation ex post a mis en évidence la nécessité d'élargir le groupe cible du programme «Justice», notamment en soutenant activement les organisations de la société civile qui œuvrent en faveur des droits des victimes. Toutefois, cette évaluation n'a pas permis de dégager des éléments solides étayant cette nécessité, étant donné que seuls quelques commentaires dispersés ont évoqué le besoin de mieux inclure les services correctionnels et le personnel pénitentiaire dans les groupes cibles. Ces résultats mitigés indiquent qu'il conviendrait de suivre de près la pertinence du programme «Justice» actuel pour les organisations de la société civile qui œuvrent en faveur des droits des victimes.

Le programme «Justice» 2021-2027

Certains des besoins et difficultés recensés dans la logique d'intervention du programme «Justice» 2021-2027 existent toujours et doivent être traités, en dépit de certains progrès récents dans ce domaine. À titre d'exemple, les informations tirées du tableau de bord de la justice dans l'UE[57] et les données recueillies dans le cadre d'enquêtes Eurobaromètre récentes[58] ont mis en évidence les progrès accomplis par les États membres dans leurs efforts pour assurer l'efficacité de leur système de justice national mais ces informations suggèrent également que des améliorations demeurent nécessaires[59]. Plusieurs difficultés subsistent, telles que des différences en matière d'efficience des systèmes de justice, une mise en œuvre inégale des réformes judiciaires et des obstacles à l'accès des citoyens à la justice. En outre, certaines questions telles que la coopération judiciaire transfrontière et la cohérence de la formation judiciaire continuent de nécessiter une attention soutenue. Ces besoins actuels et en constante évolution prouvent que les objectifs du programme visant à favoriser la coopération judiciaire, la formation judiciaire et l'accès à la justice conservent toute leur pertinence dans l'ensemble de l'Union.

Comme pour le programme 2014-2020, les éléments recueillis aux fins de la présente évaluation ont confirmé que le programme «Justice» 2021-2027 répondait aux besoins de ses

[54] Décision nº 1149/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 septembre 2007 établissant pour 2007-2013 le programme spécifique «Justice civile» dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice» (JO L 257 du 3.10.2007, p. 16).
[55] Décision du Conseil 2007/126/JAI du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme spécifique «Justice pénale» (JO L 58 du 24.2.2007, p. 13).
[56] Décision nº 1150/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 septembre 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme spécifique «Prévenir la consommation de drogue et informer le public» (JO L 257 du 3.10.2007, p. 23.
[57] Voir le tableau de bord de la justice dans l'UE 2024 et la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée *Tableau de bord de la justice dans l'UE 2024*, COM(2024) 950.
[58] Enquête Eurobaromètre Flash 540 sur la perception, par le grand public, de l'indépendance des systèmes de justice nationaux dans l'UE, février 2024. En ce qui concerne cette enquête Eurobaromètre Flash, un échantillon représentatif de citoyens de l'Union âgés de 15 ans et plus, établis dans chacun des 27 États membres de l'Union, en Albanie, au Monténégro, en Macédoine du Nord et en Serbie, a été interrogé. Entre les 14 et 27 février 2024, 29 484 entretiens ont été menés par téléphone.
[59] Parmi les améliorations possibles figurent: i) la nécessité de réduire la charge des frais de justice, ii) la mise à disposition d'une assistance judiciaire, iii) la promotion du recours volontaire à des modes alternatifs de règlement des litiges, iv) le soutien à la participation des personnes handicapées, en tant que professionnels, au système de justice; et v) la facilitation de l'accès à la justice par voie électronique, étant donné que l'adoption du numérique dans les systèmes de justice nationaux des États membres de l'Union reste inégale. En outre, la criminalité transfrontière n'a cessé d'augmenter depuis 2020, ce qui laisse penser que la coopération judiciaire transfrontière ne fera que gagner en importance.

principales parties prenantes, à savoir les bénéficiaires et les bénéficiaires potentiels. Non seulement le programme est conforme aux attentes, mais il joue aussi un rôle essentiel pour ce qui est de répondre aux besoins du secteur de la justice au niveau national. En outre, les bénéficiaires ont confirmé que les résultats de leur projet correspondaient aux besoins des groupes cibles concernés dans le secteur de la justice et, plus généralement, aux besoins de la société.

Tous ces éléments font ressortir la pertinence constante des objectifs spécifiques du programme «Justice»[60]. L'architecture du programme actuel est porteuse d'une valeur ajoutée considérable par rapport au programme précédent à cet égard, notamment grâce à sa conception plus simple et plus ciblée. De fait, le retrait de la politique en matière de drogue du programme «Justice» 2021-2027 a permis de mieux concentrer celui-ci sur ses trois objectifs spécifiques, essentiels au domaine de la justice, et d'en décupler les effets dans les matières qui sont au cœur du programme.

Un autre élément clé qui a permis au programme de demeurer pertinent pour ses bénéficiaires et ses groupes cibles au cours des dernières années est sa capacité à tirer parti des technologies numériques. Cet aspect est particulièrement important compte tenu des progrès inégaux et de l'approche parfois fragmentée qui caractérise les efforts accomplis par les États membres pour assurer la transition numérique de leur système de justice national. Bien que la transition numérique des systèmes de justice nationaux dans l'Union ne soit pas l'un des objectifs spécifiques du programme «Justice», elle contribue à la réalisation des trois objectifs spécifiques de manière transversale et rend les procédures judiciaires plus accessibles, plus efficientes et plus interconnectées dans l'ensemble de l'Union.

La transition numérique des systèmes de justice est susceptible de créer des écosystèmes de justice plus résilients, plus souples et en meilleure adéquation avec les objectifs plus larges de l'Union en matière de transformation numérique. À terme, de tels écosystèmes renforceront la confiance du public dans le système judiciaire et favoriseront la cohésion de l'espace européen de justice. La transition numérique ouvre de nouvelles perspectives et pose de nouveaux défis dans le domaine de la justice, dont les besoins évoluent en raison de la transition numérique. En particulier, la dépendance croissante à l'égard des outils numériques nécessite de traiter les enjeux liés à la cybersécurité, à la protection des données, aux applications d'intelligence artificielle et aux conséquences sur le plan éthique liées aux outils numériques de la justice.

Les parties prenantes et les bénéficiaires ont fait observer qu'il existait déjà plusieurs domaines dans lesquels le financement de la transition numérique de la justice serait particulièrement pertinent, tant sur le plan thématique (réglementation de l'intelligence artificielle, violation du droit d'auteur, lutte contre le cyberharcèlement et garantie de transparence dans l'espace numérique) que relativement aux types d'activités, tels que la formation des professionnels de la justice aux compétences numériques[61].

D'autres actions sont possibles pour assurer une approche plus stratégique et plus ciblée qui permette i) de traiter les difficultés tenant au degré inégal de numérisation de la justice dans les États membres et ii) d'explorer toutes les possibilités que présente un paysage numérique en évolution rapide.

[60] Article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/693.

[61] Cela suppose notamment: i) de mettre au point des outils numériques (pour améliorer la communication, l'accès à l'information et la collecte de données comparables, par exemple), ii) d'appuyer la mise en œuvre des outils numériques sur le terrain, iii) d'améliorer l'interopérabilité, et iv) de mieux faire connaître les possibilités et avantages offerts par la transition numérique dans le secteur de la justice.

3. Conclusions et enseignements tirés

Dans l'ensemble, le programme «Justice» 2014-2020 a atteint ses objectifs. Eu égard aux conclusions combinées de la présente évaluation, le programme 2021-2027 progresse également de manière satisfaisante vers la réalisation de ses objectifs.

À ce jour, les deux programmes ont efficacement contribué à favoriser la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires dans les États membres et à améliorer la coopération transfrontière. Ils ont contribué à produire des effets à long terme en ce qui concerne la poursuite de la mise en place d'un espace européen de justice cohésif, fondé sur la confiance mutuelle et sur la coopération entre les États membres. L'**importance accordée à la formation judiciaire** par les deux programmes **crée des synergies**. Le programme 2014-2020 a favorisé une culture juridique commune aux États membres par la formation, au droit national et au droit de l'Union, de milliers de juges, d'avocats et de membres du personnel des tribunaux. Le programme 2021-2027 s'appuie sur ces accomplissements pour développer et unifier davantage le paysage juridique dans l'ensemble de l'Union. **Garantir l'accès à la justice, en particulier aux groupes vulnérables, est un objectif fondamental des deux programmes**. Au cours de la période de financement 2014-2020, des efforts considérables ont été accomplis pour réduire les obstacles à l'accès à la justice, qui se sont traduits par l'amélioration des cadres pertinents et par une protection accrue des personnes marginalisées. Ces progrès sous-tendent l'approche retenue dans le programme 2021-2027, afin que les enseignements tirés continuent de promouvoir un système juridique de l'Union plus équitable et plus inclusif. **La transition numérique des systèmes de justice est également un domaine dans lequel les deux programmes se complètent mutuellement**. Au cours de la période 2014-2020, les outils numériques, tels que le portail e-Justice européen, ont été améliorés, amélioration qui se poursuit dans le cadre du programme 2021-2027. Ces outils numériques facilitent l'accès aux informations juridiques et la coopération transfrontière. Sur cette base, le programme 2021-2027 continue à développer les initiatives numériques et à moderniser les mécanismes de coopération judiciaire. Cette continuité concourt à la réalisation des objectifs plus larges de l'Union en matière de transformation numérique, en rendant le système de justice plus efficient et plus accessible.

Les deux programmes ont permis de parvenir à une application correcte, cohérente et uniforme du droit de l'Union. En facilitant les échanges de bonnes pratiques, le programme 2014-2020 a favorisé la collaboration entre les États membres, ce qui a conduit à une application plus uniforme du droit de l'Union par les praticiens de la justice. Cette synergie continue renforce l'intégrité de la législation de l'Union et favorise la cohérence juridique par-delà les frontières, approche qui est renforcée dans le programme actuel. Enfin, **le soutien aux réseaux européens et à la société civile dans le domaine de la justice se poursuit dans les deux programmes**. Le financement de réseaux tels que le REFJ permet un renforcement des capacités et une collaboration durables dans l'ensemble de l'Union. Ainsi, les projets ont des effets à long terme et la coopération entre les États membres est renforcée. Grâce à ce soutien permanent, les professionnels du droit et les organisations juridiques sont en mesure de collaborer de manière durable et très satisfaisante sur les questions de justice dans l'ensemble de l'Union.

L'évaluation de l'efficience des programmes permet de conclure que **leurs avantages l'emportent sur leurs coûts**. Le financement direct des bénéficiaires a apporté des avantages immédiats et tangibles aux groupes cibles des activités prévus par les projets.

La simplification des processus administratifs grâce à la création du portail de l'UE pour les financements et les appels d'offres et du système de gestion électronique des subventions e-Grants pour le programme «Justice» 2014-2020 a facilité les démarches liées à la demande

et à la gestion des subventions pour les demandeurs. Les nouvelles mesures de simplification appliquées au programme «Justice» 2021-2027 affichent des résultats prometteurs, même s'il est encore trop tôt pour en apprécier tous les effets et que des marges d'amélioration demeurent. **Il importe que la Commission maintienne, à leurs niveaux actuels, l'aide et les orientations qu'elle fournit** et qu'elle fasse mieux connaître les supports de formation existants avant d'en élaborer de nouveaux. L'apport d'une aide ciblée supplémentaire pourrait également être envisagée.

La pandémie de COVID-19 a encouragé l'adoption des technologies numériques pour la mise en œuvre des projets. **L'utilisation accrue des outils numériques a permis aux programmes, par l'intermédiaire des activités qu'ils financent, de toucher un public plus large**. Grâce aux économies d'échelle ainsi réalisées, les actions financées ont été à même de mieux atteindre leurs groupes cibles, à un moindre coût.

Les objectifs du programme étaient cohérents par rapport aux politiques et priorités de l'Union au cours de la période de programmation 2014-2020, **et ces objectifs restent cohérents à ce jour**, **la transition numérique faisant l'objet d'une attention accrue.** Les actions financées sont également cohérentes par rapport aux politiques menées au niveau national et à d'autres engagements et objectifs internationaux de l'Union, tels que les objectifs de développement durable.

Le programme «Justice» assure un niveau élevé de cohérence entre les différents instruments de financement de l'Union à disposition. Cette plus grande cohérence s'explique également par le fait que le programme actuel s'articule autour de trois objectifs spécifiques. A posteriori, et compte tenu des avis des parties prenantes, il était approprié de transférer l'objectif spécifique lié à la politique en matière de drogue du programme «Justice» vers le Fonds pour la sécurité intérieure.

Le programme 2021-2027 joue un rôle important pour ce qui est d'aider les États membres à mettre au point des outils nationaux afin de créer les interfaces nécessaires entre les systèmes fonctionnant à l'échelle de l'Union et les systèmes nationaux. À cet égard, les plus grandes synergies sont celles qui existent entre le programme «Justice», d'une part, et le programme pour une Europe numérique et les investissements du Fonds pour la reprise et la résilience dans le domaine de la transition numérique, d'autre part. En ce qui concerne le financement des projets numériques, il pourrait être avantageux de définir clairement les besoins aux niveaux européen, national et local en matière d'infrastructures informatiques et de formation, afin qu'il soit tiré pleinement parti des investissements existants et à venir.

Seul un faible pourcentage de bénéficiaires estiment qu'ils pourraient obtenir d'autres financements de l'Union si le programme «Justice» n'existait pas. **Les organisations de la société civile auraient très peu de chances de trouver d'autres sources de financement si le programme devait être abandonné**.

Le programme «Justice» 2014-2020 a financé des activités qui ont produit des effets que les États membres agissant seuls n'auraient pas obtenus. Dans la période de programmation actuelle, du fait qu'il aborde les problèmes et les besoins à l'échelle de l'Union, **le programme «Justice» apporte une valeur ajoutée unique qu'il serait difficile de reproduire au niveau national**.

La valeur ajoutée européenne du programme «Justice» 2014-2020 était évidente au regard de la portée géographique, du contenu et de la taille des activités. Sans les financements du programme, les parties prenantes auraient eu besoin de beaucoup plus de temps et de fournir davantage d'efforts pour créer et développer leurs capacités. **Le programme a contribué**

efficacement à l'instauration de conditions de concurrence plus équitables dans les domaines de la formation judiciaire, de l'interopérabilité des systèmes informatiques et de la transition numérique. Les personnels de justice et les systèmes judiciaires nationaux ont largement bénéficié des formations et des investissements réalisés dans les capacités numériques.

À ce jour, le programme 2021-2027 joue un rôle important dans l'accélération des processus et dans la facilitation des projets transfrontières. Selon certains bénéficiaires, le champ et l'ampleur de ces projets transfrontières seraient limités sans le soutien du programme et, dans certains cas, ceux-ci pourraient même ne pas exister. Le programme «Justice» est également particulièrement apprécié du fait qu'il **contribue à la mise en place de réseaux au niveau de l'Union (et à leur visibilité) et qu'il permet aux petits États membres de réaliser des projets qu'ils ne seraient autrement pas en mesure de réaliser**.

L'arrêt du programme entraînerait probablement une nette réduction de l'étendue des activités liées à la justice dans l'Union, notamment des activités comprenant des initiatives transfrontières, étant donné que le programme comble un déficit de financement majeur. **La valeur ajoutée du programme «Justice» 2021-2027 réside également dans son approche plus ciblée, dans l'importance accrue qu'il accorde à la transition numérique et dans l'amélioration du système de suivi**. Ces améliorations permettent au programme actuel de répondre efficacement à l'évolution des besoins de l'Union et de ses citoyens en matière de justice.

En partie grâce à sa conception simplifiée et plus ciblée, le programme «Justice» 2021-2027 conserve un degré élevé de pertinence, conclusion qui va dans le sens des résultats de l'évaluation intermédiaire et de l'évaluation ex post du programme précédent. **Les objectifs spécifiques du programme demeurent extrêmement pertinents par rapport aux besoins de ses bénéficiaires et de ses groupes cibles** dans le secteur de la justice au sens large.

Le programme pourrait jouer un rôle essentiel, au cours de la prochaine période de financement, pour combler les lacunes qui subsistent, en augmentant encore sa valeur ajoutée européenne.