

Évaluation de l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe au renforcement de la mise en œuvre au niveau national de la Convention européenne des droits de l'homme



” La véritable paix n'est pas simplement l'absence de guerre, c'est la présence de la justice
Jane Addams

Version abrégée

Évaluation de l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Convention des droits de l'homme au niveau national

Rapport final abrégé

RAPPORT

Direction de l'Audit interne et de l'Evaluation

Division de l'Evaluation

Evaluation (2017)20

30 janvier 2017

Le présent rapport a été préparé par la Direction de l'Audit Interne et de l'Evaluation, avec l'assistance de la société en consulting ICF International. Il est basé sur le cahier des charges établi suite à un échange de vues avec le Groupe de Référence constitué des principaux acteurs du Secrétariat du CdE qui ont accompagné l'exercice d'évaluation en fournissant des informations orales et écrites tout au long du processus. De plus, une présentation et discussion ont été menées avec les Représentations Permanentes des Etats Membres concernées par l'évaluation et d'autres Représentations Permanentes intéressées par cet exercice.

Le rapport reflète les vues des évaluateurs indépendants, qui ne sont pas forcément ceux du CdE. Nous exprimons toute notre gratitude envers les différents partenaires des Etats Membres concernés par l'exercice et aux membres du CdE, tout spécialement à toutes les personnes rencontrées lors de cette évaluation.

Évaluation de l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Convention des droits de l'homme au niveau national

Rapport final abrégé

I. Le mandat de l'évaluation

1. Le Conseil de l'Europe est engagé depuis 2010 dans un ambitieux processus de réforme visant à « garantir l'efficacité à long terme » du système de la Convention¹. Les quatre conférences d'Interlaken (2010), d'Izmir (2011), de Brighton (2012) et de Bruxelles (2015) ont examiné les principaux défis auxquels ce système est confronté, notamment le nombre élevé de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) au niveau national.
2. La Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau de Bruxelles sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée » encourageait le Secrétaire Général à évaluer les activités de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe ayant trait à la mise en œuvre de la Convention, afin d'évoluer vers une coopération plus ciblée et institutionnalisée. Conformément à la Déclaration de Bruxelles, la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation a inscrit l'évaluation de l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la CEDH au niveau national à son programme de travail.

II. L'objet de l'évaluation

3. L'évaluation vise à aider le Secrétaire Général à élaborer des propositions à l'intention du Comité des Ministres (CM) sur la manière d'améliorer la prestation et l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe aux États membres dans leurs efforts visant à mettre en œuvre la CEDH.
4. L'amélioration de ce soutien vise à contribuer, par une influence politique et pratique à différents niveaux, à régler le problème des « requêtes répétitives résultant de la non-exécution d'arrêts de la Cour, [...] le nombre croissant d'arrêts sous la surveillance du Comité des Ministres et les difficultés des États parties à exécuter certains arrêts, en raison de l'ampleur, de la nature ou du coût des problèmes soulevés. » (Déclaration de Bruxelles, 27 mars 2015)

¹ Conseil de l'Europe, La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Interlaken, Izmir, Brighton et au-delà – Une compilation d'instruments et de textes relatifs à la réforme actuelle de la CEDH, 2014, 7.

III. Qu'entend-on par « mise en œuvre de la CEDH » ?

5. L'évaluation porte sur quatre domaines principaux liés à la mise en œuvre de la CEDH, à savoir :
- a) l'exécution rapide des arrêts de la Cour ;
 - b) la mise en place de recours internes pour les violations de droits protégés par la Convention ;
 - c) la conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la Convention et la jurisprudence de la Cour ;
 - d) l'intégration de la CEDH dans les programmes nationaux d'éducation destinés aux professionnels du droit et la sensibilisation à la CEDH.

IV. Le principe de subsidiarité

6. En vertu de l'article 46 de la CEDH, les États parties à la CEDH s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour. Le Comité des Ministres, grâce à l'assistance du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, surveille l'exécution des arrêts. Conformément au principe de subsidiarité, les États veillent à ce que l'ensemble des institutions (qu'il s'agisse de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire) se conforment à la CEDH dans les quatre domaines principaux susmentionnés mais aussi dans d'autres domaines.

V. Les diverses formes de soutien du Conseil de l'Europe

7. Au sens strict, le système de la Convention désigne la Cour, l'État défendeur et le CM. Cela étant, diverses institutions et entités du Conseil de l'Europe apportent un appui à ce système. Au sens large donc, le système de la Convention désigne également le Commissaire aux droits de l'homme (le Commissaire), la Commission de Venise, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le Secrétaire Général (SG) et les organes et comités normatifs, consultatifs et de suivi compétents, ainsi que les entités opérationnelles chargées de mettre au point les programmes de coopération.
8. Le Conseil de l'Europe épaulé les États membres dans leurs efforts visant à mettre en œuvre la CEDH à travers ses programmes, ses institutions, ses réseaux, ses normes et ses conseils d'experts. Les différentes formes de soutien apportées reflètent le système de la Convention européenne des droits de l'homme au sens large, soit dans le contexte du Conseil de l'Europe en général.

VI. Thèmes et pays

9. L'évaluation analyse le soutien apporté entre 2012 et 2015 par diverses entités du Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Convention au niveau national pour aider les États membres à remplir leurs obligations en vertu de la Convention dans les domaines thématiques suivants, sélectionnés parmi ceux indiqués dans les statistiques présentées dans le huitième rapport annuel (2014) du CM :

- a) les conditions de détention ;
- b) les mauvais traitements infligés par les services de l'ordre dans le cadre de la détention provisoire ainsi que l'impunité de ces services ;
- c) la détention illégale ;
- d) la durée des procédures judiciaires.

10. L'évaluation porte sur les pays suivants, sélectionnés au regard des statistiques du rapport annuel 2014 du CM : la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la République de Moldova, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine. En outre, deux pays ayant bénéficié d'un soutien du Conseil de l'Europe dans le cadre de projets ont été ajoutés à cette liste. Il s'agit de la Pologne et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Enfin, une enquête en ligne a été réalisée auprès des agents et co-agents des gouvernements des 47 États membres.

VII. Méthodes de collecte des données

11. Des visites de terrain ont été effectuées dans tous les pays sélectionnés (à l'exception de la Fédération de Russie) ; environ 160 entretiens ont été menés avec des représentants des ministères nationaux, du pouvoir judiciaire, des parlements, des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et de la société civile. En outre, quelque 80 membres du personnel du Conseil de l'Europe ont été interrogés, individuellement ou en groupe. Les termes de référence de l'évaluation ont été examinés avec les représentations permanentes des pays sélectionnés et les représentations permanentes qui s'étaient portées volontaires ont été interrogées à l'issue des visites sur le terrain. Des entretiens ont également été menés avec des organisations internationales de la société civile. Environ 345 documents ont été étudiés, huit projets majeurs liés aux thèmes et aux pays sélectionnés ont été évalués et une enquête a été réalisée auprès des agents et co-agents des gouvernements des 47 États membres.

12. Les projets visant à apporter des améliorations dans les domaines thématiques et les pays susmentionnés pendant la période 2012-2015 ont été identifiés en tenant compte de l'évaluation faite par la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit concernant la pertinence de l'ensemble de ses activités de coopération pour l'exécution des arrêts et à la suite de consultations avec les chargés de projets. Les projets portant directement sur l'exécution d'un arrêt de la Cour ont été privilégiés.

VIII. Conclusions, recommandations et suggestions²

Conclusion 1. Mettre l'accent sur une meilleure compréhension des arrêts par les États membres, sur l'application effective des lois et sur la facilitation du processus de soumission des communications des organisations non gouvernementales (ONG) et institutions nationales des droits de l'homme (INDH) relatives aux plans d'action pour l'exécution des arrêts

13. Les réformes du Comité des Ministres en matière de surveillance de l'exécution des arrêts, à l'instar de l'adoption de la procédure à deux axes et de l'introduction de l'obligation de soumettre des plans d'action dans les six mois suivant la date à laquelle un arrêt est devenu définitif, ont facilité l'exécution des arrêts. Les plans d'action se sont révélés efficaces pour épauler les États membres, même si des problèmes demeurent.
14. Deux difficultés principales ont été signalées par les diverses parties prenantes consultées dans les États membres, toutes deux liées à l'interprétation du principe fondamental de subsidiarité. La première difficulté réside dans le fait que les États membres ont parfois du mal à comprendre quelles mesures précises ils doivent prendre pour exécuter les arrêts. Si, conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres de déterminer les mesures nécessaires, les réunions en face-à-face et les tables rondes organisées par le Service de l'exécution des arrêts, auxquelles participent des experts de différents pays, les aident à tracer la voie à suivre pour exécuter un arrêt. Demande a été faite d'augmenter la fréquence de ces réunions. Le dialogue avec le Greffe de la Cour et le Président de la Cour a également été utile pour trouver des solutions concrètes. Les États membres ont besoin de plus de soutien en termes d'analyse des bonnes pratiques et de visites d'étude dans d'autres États membres afin d'échanger des expériences concrètes.
15. La deuxième difficulté que rencontrent les États membres est liée au fait que, dans le cadre de l'examen des lois adoptées en vue d'exécuter les arrêts de la Cour, le CM leur demande d'apporter la preuve de l'incidence des changements législatifs introduits (en fournissant des statistiques par exemple). Plusieurs États membres ont indiqué que la collecte de ce type de statistiques devait être adaptée à cette fin et prenait du temps. Par ailleurs, les États membres ne comprennent pas toujours clairement quels sont les critères à remplir pour obtenir la clôture d'une affaire. Plusieurs personnes interrogées ont signalé que l'absence de lois secondaires ainsi que l'absence d'affectations budgétaires correspondantes dans les plans d'action constituaient les entraves les plus importantes en matière de mise en œuvre effective des lois.

² En ce qui concerne la distinction entre recommandations et suggestions, il faut noter que le suivi des « suggestions » relèvera de la responsabilité de chaque entité à laquelle elles sont adressées, tandis que la DIO rendra compte, comme elle le fait périodiquement, de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans son rapport annuel au GR-PBA/CM, indépendamment de l'analyse des recommandations qui pourra être effectuée dans le cadre de l'examen par le GR-H/CM de la feuille de route pour la mise en œuvre de la Déclaration de Bruxelles.

L'incidence budgétaire des suggestions et recommandations devrait être examinée dans le contexte de la préparation du budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe.

16. Certains États membres ont suggéré qu'une réduction du temps habituel de réponse (six mois) du Service de l'exécution des arrêts de la Cour concernant les plans d'action soumis pourrait permettre d'effectuer des ajustements et d'accélérer la transmission d'informations complémentaires. Le récent renforcement des effectifs du Service devrait lui permettre de réduire ce temps de réponse, dès lors que les recrutements auront été finalisés. En outre, les entretiens avec les ONG ont mis au jour la nécessité de se familiariser davantage avec le processus de communication avec le CM, concernant les plans d'action.

17. **Le rapport d'évaluation formule les recommandations suivantes :**

- a) mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre des lois dans les plans d'action visant l'exécution des arrêts en tenant compte, le cas échéant, de l'adoption de lois secondaires, de règlements et de plans de développement des capacités et de l'affectation des ressources budgétaires et envisager d'ajouter des exemples de bonnes pratiques dans le Vademecum (Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI)) ;
- b) conclure un accord de coopération avec le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) pour organiser des séminaires dans les États membres qui soient l'occasion d'expliquer aux organisations pertinentes de la société civile la procédure de soumission des communications, conformément à la Règle 9.2 et auxquels un membre du Service de l'exécution des arrêts de la Cour ou un expert dans ce domaine pourrait être présent pour répondre aux questions et veiller à la qualité de l'exercice (DGI) ;
- c) organiser plus régulièrement des séminaires avec les agents des gouvernements pour favoriser les échanges de vues sur des questions d'intérêt pour le processus d'exécution (DGI) ;
- d) diffuser en interne les études comparatives de la Cour, en tout ou en partie, auprès des agents du Conseil de l'Europe et notamment du Service de l'exécution des arrêts (Greffes de la Cour).

18. **Le rapport d'évaluation suggère** au Service de l'exécution des arrêts et au CM de continuer à faire référence, dans les décisions du CM et le cas échéant, aux possibilités de soutien à travers les programmes de coopération ainsi qu'à d'autres sources de soutien pertinentes (les outils de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), les rapports du Comité pour la prévention de la torture (CPT) et du Commissaire et les avis de la Commission de Venise par exemple), y compris aux interventions réussies et à leurs résultats pour l'exécution des arrêts.

Conclusion 2. Renforcer l'autorité et les moyens des agents des gouvernements et améliorer l'interaction entre ces agents

19. L'évaluation a permis de tirer certaines conclusions concernant la capacité interne en matière d'exécution des arrêts de la Cour. Les arrêts pilotes examinés pour l'évaluation ont entraîné la création de commissions et de groupes de travail ad hoc qui se sont révélés très efficaces.

Toutefois, il semble que la capacité interne d'exécution des arrêts de la Cour puisse être encore renforcée dans les États membres. Si l'on prend les comités directeurs interministériels par exemple, leur composition trop large semble avoir entravé leur activité et parfois freiné leurs progrès. Le statut inférieur des agents des gouvernements et l'insuffisance des ressources budgétaires sont d'autres sources de préoccupation évoquées.

20. Tous ces aspects sont actuellement examinés par le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC). Le DH-SYSC est chargé de faire le bilan de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de recenser les bonnes pratiques en la matière, en vue d'une mise à jour éventuelle de la recommandation.

21. Le CdE pourrait envisager d'apporter un soutien plus prononcé dans ce domaine, tout en respectant le principe de subsidiarité des États membres. Ce type de soutien pourrait prendre la forme d'une facilitation de la communication entre les agents des gouvernements afin de promouvoir un échange plus rapide d'informations et d'expériences.

22. **Le rapport d'évaluation recommande** au Secrétariat du DH-SYSC :

- a) de créer et, s'il y a lieu, d'inscrire ce point au mandat du DH-SYSC, une plateforme de communication numérique pour les experts du DH-SYSC, en vue de renforcer l'échange d'informations ;
- b) d'étudier les différentes manières de renforcer l'autorité des agents des gouvernements et de fournir à ces derniers des moyens suffisants pour assurer l'exécution des arrêts de la Cour.

23. **Le rapport d'évaluation suggère** d'appuyer plus avant les efforts nationaux visant à renforcer la capacité des Bureaux des agents des gouvernements, à travers des stages, des séminaires et des détachements auprès du Service de l'exécution des arrêts de la Cour et dans le cadre d'activités de coopération (DGI).

Conclusion 3. Garder à l'esprit l'influence que joue l'opinion publique sur les réformes

24. Le maintien des questions importantes et urgentes en matière de droits de l'homme et d'État de droit parmi les priorités nationales confère un poids politique aux activités en cours. Les résolutions et les rapports de l'APCE sur l'exécution des arrêts ainsi que ses rapports sur les pays produits au titre de sa procédure de suivi et les visites de son Président et de ses rapporteurs sur l'exécution des arrêts apportent un soutien politique et permettent de sensibiliser l'opinion publique.

25. Il en va de même pour les visites du SG ; certains représentants permanents ont demandé un engagement plus fort du SG dans la promotion de l'exécution des arrêts. Le Commissaire joue

également un rôle majeur en matière de sensibilisation. Ses recommandations sont reprises par la société civile et il apporte un soutien politique aux institutions du médiateur et à d'autres structures nationales des droits de l'homme.

26. Pour sensibiliser l'opinion publique et lui faire accepter certaines réformes, en particulier lorsqu'il s'agit de questions sensibles comme les conditions de détention, des efforts concertés doivent être déployés pour accroître la visibilité médiatique des visites susmentionnées, à travers des entretiens télévisés et radiophoniques.

27. **Le rapport d'évaluation suggère :**

- a) de proposer, dans le cadre des visites dans les pays, aux rapporteurs de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE chargés de l'exécution des arrêts et à tout autre rapporteur ou membre de l'APCE de prendre des dispositions pour apparaître plus fréquemment, s'il y a lieu, à la télévision et participer aux débats publics afin de sensibiliser l'opinion publique à la question de l'exécution des arrêts de la Cour (Secrétariat de l'APCE) ;
- b) dans le cadre de la mise en œuvre des projets, d'élargir et de diversifier les méthodes de travail afin d'y inclure les campagnes, les publications et les documentaires, ceci en vue de sensibiliser le grand public, en particulier sur les questions relatives à la détention et aux conditions carcérales (DGI).

Conclusion 4. Promouvoir plus avant l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le cadre des activités menées sur le terrain par les organes consultatifs judiciaires et renforcer les liens entre les comités directeurs et les projets

28. Les normes et les études comparatives des comités directeurs et des organes consultatifs jouent un rôle essentiel pour aider les États à mettre leurs lois et leurs mesures administratives en conformité avec la CEDH, notamment quand elles portent sur le système pénitentiaire et la durée excessive des procédures judiciaires. D'où l'importance de créer et de maintenir des synergies entre la Cour européenne des droits de l'homme et les comités directeurs, par exemple en présentant à ces derniers, d'une manière qui pourrait être systématique, les tendances observées dans la jurisprudence de la Cour. Les comités directeurs pourraient également tirer profit des outils normatifs développés dans le cadre des projets si ceux-ci leur étaient systématiquement présentés.

29. Les comités directeurs et les organes consultatifs servent également de plateformes d'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les membres et facilitent l'organisation des visites dans les pays. Les contacts entre les membres, par exemple du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)/DH-SYSC, ont joué un rôle dans le processus d'exécution, y compris pour obtenir des informations sur les lois et les pratiques d'autres États membres.

30. L'évaluation a montré que les outils de la CEPEJ étaient particulièrement appréciés, non seulement pour recueillir des informations sur l'efficacité de la justice, mais aussi pour réfléchir sur les réformes à entreprendre en vue de réduire la durée des procédures. Les tribunaux pilotes de la CEPEJ ont été salués pour le soutien pratique qu'ils apportent. Les Règles pénitentiaires européennes, l'avis du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les modes alternatifs de règlement des litiges et les lignes directrices du Centre SATURN sont autant d'autres exemples clés ayant permis d'appuyer des réformes nationales.

31. Le fait que les organes consultatifs tels que le CCJE et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) n'aient pas été plus proactifs sur le terrain a été critiqué. Étant donné l'importance croissante de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Europe, les activités de ces deux comités devraient être renforcées.

32. Les avis conjoints de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme sont importants pour l'élaboration des lois relatives au ministère public notamment.

33. En général, les résultats des travaux des comités directeurs et des organes consultatifs sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont directement applicables, largement diffusés et complétés par des études comparatives périodiques.

34. **Le rapport d'évaluation formule les recommandations suivantes :**

- a) afin de garantir une coopération appropriée et ciblée avec les États membres dans le domaine de l'indépendance judiciaire, permettre au CCJE et au CCPE d'effectuer un plus grand nombre de visites d'évaluation des besoins sur le terrain si demande leur en est faite (DGI) ;
- b) proposer au CM d'inscrire au mandat des comités directeurs le renforcement de l'interaction entre les activités normatives et les activités de coopération.

Conclusion 5. Favoriser la réalisation de projets adaptés à l'exécution rapide des arrêts et augmenter les fonds nécessaires au titre du budget ordinaire ainsi que les contributions volontaires

35. D'une manière générale, les États membres n'ont pas pris les devants pour solliciter l'aide du Conseil de l'Europe afin de mener à bien des projets visant à exécuter les arrêts de la Cour. Cela étant, il existe quelques exemples de projets soutenus qui présentent un intérêt direct pour l'exécution des arrêts et qui ont été efficaces, à l'instar du projet qui a aidé un groupe de pays à exécuter des arrêts portant sur les conditions de détention³.

³ Projet « L'exécution des arrêts de la Cour européenne dans le domaine de la détention provisoire et la mise en place de recours permettant de contester les conditions de détention. »

36. Lorsque les États membres reçoivent un soutien pour exécuter les arrêts de la Cour dans le cadre de programmes de coopération, ce soutien est plus efficace si l'utilisation des fonds est souple et si les fonds peuvent être mobilisés relativement rapidement et permettent de regrouper les pays qui rencontrent des difficultés similaires. Or, toutes les sources de financement ne remplissent pas ces critères. Il a été indiqué que certains bailleurs de fonds, à l'instar du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (FFDH) et de l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement, adoptent une approche plus souple en matière d'adaptation des projets aux besoins concrets de la mise en œuvre de la CEDH à mesure qu'ils apparaissent, approuvant par exemple plus rapidement les changements ou intégrant de nouvelles initiatives et activités non prévues à l'origine. Cette approche a permis de concevoir, de négocier et de mettre en œuvre des activités axées sur les besoins les plus pressants des bénéficiaires. En revanche, plusieurs personnes interrogées ont signalé que dans des cas similaires, l'Union européenne avait fait preuve de moins de souplesse et s'était caractérisée par une lourdeur bureaucratique.

Par ailleurs, le retour d'information révèle qu'une grande souplesse concernant la dimension géographique des activités de coopération, permettant des interventions multilatérales, est très utile pour régler les problèmes liés à l'exécution des arrêts.

Par conséquent, l'exécution des arrêts gagnerait largement à ce que les fonds spécifiques affectés à cette fin (tels le réserve pour les missions sur le terrain ou la provision pour plans d'action) au titre du budget ordinaire, qui est davantage susceptible de satisfaire aux critères de flexibilité, de réactivité et de possibilité d'aide multilatérale, soient augmentés.

37. Les projets du Conseil de l'Europe examinés dans le cadre de l'évaluation pourraient également être renforcés dans un domaine, à savoir la traduction dans les faits des dispositions des lois nationales rendues conformes avec la CEDH. Il est en effet frappant de constater que, de manière répétée, les autorités tardent à créer les institutions nécessaires, en raison principalement de contraintes budgétaires. L'évolution des mentalités et de la culture est également importante pour introduire de nouvelles procédures comme la surveillance électronique ou les modes alternatifs de règlement des litiges (la médiation par exemple).

38. Le retour d'information des États membres souligne la nécessité d'apporter un soutien plus prononcé aux aspects opérationnels des lois. L'évaluation a montré que les études comparatives et l'échange de bonnes pratiques étaient efficaces pour aider les États membres à appliquer les lois dans la pratique. Ce type de soutien pourrait être encore renforcé.

39. Les projets se sont révélés d'excellents moyens d'intégrer les travaux des diverses entités du Conseil de l'Europe. Ils ont joué un rôle particulièrement important pour aider les États membres à s'aligner sur les dispositions de la CEDH. Ils ont également permis d'accroître la coordination formelle et informelle au sein du Conseil de l'Europe et entre les États membres. Les projets contribuent significativement aux efforts mutuels de dialogue et de coopération déployés par les autorités nationales, tout en promouvant les travaux de diverses entités du Conseil de l'Europe, tels le Service de l'exécution des arrêts de la Cour et la Commission de Venise, auprès d'un ensemble d'autorités nationales plus vaste que les interlocuteurs traditionnels de ces entités. Les projets sont également efficaces pour diffuser les normes du Conseil de l'Europe, incorporer ces normes dans les lois nationales, les stratégies et les initiatives de renforcement des capacités et partager les

expériences des autres pays avec les autorités nationales. Les projets de petite envergure et axés exclusivement sur le renforcement des recours internes, à l'instar du projet sur les recours internes pour dénoncer des conditions de détention, ont porté leurs fruits. Pour mettre à profit ces résultats positifs, il faut un soutien et des investissements institutionnels. Les Bureaux extérieurs jouent un rôle essentiel pour la réussite des projets. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les parties prenantes ont jugé négatif de n'avoir aucun Bureau digne de ce nom pour exécuter les projets. Même dans les États membres où il existe des Bureaux extérieurs, les parties prenantes ont critiqué l'absence de réactivité et de pouvoir de décision du personnel affecté dans ces Bureaux.

40. La communication et la diffusion des réalisations est un autre domaine qui mériterait d'être amélioré au niveau des activités de coopération. Si les documents sur les bonnes pratiques, les lignes directrices, les guides et les manuels produits dans le cadre de projets ont été jugés extrêmement utiles et porteurs d'intérêt en dehors de l'activité en question, ces instruments sont généralement méconnus des cercles plus larges du Conseil de l'Europe.

41. **Le rapport d'évaluation formule les recommandations suivantes :**

- a) dans le contexte de la préparation du Programme et Budget 2018-2019, accorder la priorité aux activités de coopération dont une partie significative est dédiée au soutien apporté aux États membres pour les questions relatives à l'exécution des arrêts de la Cour et notamment aux recours (SG et CM) ;
- b) mettre en place davantage de projets ciblés sur la résolution de problèmes d'exécution précis en appliquant, le cas échéant, une méthodologie semblable à celle du projet sur les recours internes pour dénoncer des conditions de détention, qui regroupait des États membres rencontrant des problèmes similaires en matière d'exécution des arrêts. Des fonds devraient être levés pour ces projets (DGI/DGII/Bureau de la Direction générale des programmes (ODGP)) ;
- c) définir chaque année les besoins en matière d'exécution des arrêts et les présenter aux réunions du FFDH et d'autres bailleurs de fonds potentiels, en étroite coopération avec l'ODGP (DGI et ODGP) ;
- d) choisir un bureau de terrain pilote en vue de détacher un membre du personnel de grade A du siège pour assurer la liaison avec les partenaires nationaux sur les progrès accomplis en matière d'exécution des arrêts et sur de nouvelles idées de projets (Direction des ressources humaines) ;
- e) inclure le soutien à la création et au renforcement des recours internes en vue de l'exécution des arrêts dans les activités de coopération pertinentes (DGI et DGII) ;
- f) faire davantage figurer la mise en œuvre des arrêts dans les priorités énoncées dans les plans d'action nationaux pour la coopération, par exemple en ajoutant une partie dédiée à cet effet et en expliquant comment les projets devraient contribuer à l'exécution de tel ou tel arrêt. Les bilans d'action devraient tout particulièrement mentionner les résultats obtenus dans ces domaines (DGI/DGII/ODGP).

42. **Le rapport d'évaluation suggère :**

- a) que la DGI accroisse le nombre d'experts détachés par les autorités nationales pour travailler sur l'exécution des arrêts, ce qui constitue la base d'une meilleure compréhension et coopération, en particulier avec les agents des gouvernements ;
- b) d'examiner de nouvelles approches pour fournir un appui plus continu aux autorités nationales sur les questions relatives à l'exécution des arrêts, comme le détachement d'agents du Siège sur le terrain dans cet objectif précis, y compris dans les pays où aucun projet n'est mis en œuvre ;
- c) que le Secrétariat de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) porte à l'attention des organes de la CEB et des États membres de la CEB la nécessité de contrôler l'alignement du financement de la CEB sur les besoins en matière d'exécution des arrêts dans les priorités des programmes de coopération nationaux et les plans d'action pour la coopération ;
- d) aux chargés de projets :
 - i. d'associer les agents des gouvernements et, le cas échéant, les Bureaux des médiateurs à l'élaboration des projets ;
 - ii. d'inclure systématiquement une aide à l'élaboration des lois secondaires, des règlements et des mesures administratives dans la fourniture d'expertise législative, ainsi que la traduction de la jurisprudence et des arrêts pertinents de la Cour ;
 - iii. de respecter des étapes essentielles dans le processus d'exécution et par conséquent de rechercher des informations sur les résultats des réunions des Délégués des ministres consacrées aux droits de l'homme ;
 - iv. pour les grandes manifestations (conférences en ouverture et en clôture de projet), d'inviter les principaux décideurs qui jouent un rôle dans le processus d'exécution des arrêts mais qui ne siègent pas au comité directeur du projet (par exemple le personnel du ministère des Finances, les parlements nationaux et les médiateurs) ;
 - v. en phase de clôture des projets, d'organiser des séminaires internes au Conseil de l'Europe à Strasbourg, avec la participation du Greffe de la Cour, du Service de l'exécution des arrêts, du Bureau du Commissaire, des secrétariats des comités directeurs et des organes de suivi, afin de présenter et d'examiner les résultats des projets ;
 - vi. de présenter plus systématiquement les résultats des activités de coopération aux comités directeurs compétents.

Conclusion 6. Renforcer le lien institutionnel entre le Conseil de l'Europe et les forces de l'ordre pour mieux lutter contre les mauvais traitements et l'impunité

43. Pour diverses raisons, le soutien apporté par le Conseil de l'Europe en vue d'améliorer les conditions de détention est plus visible et efficace que celui qui vise à contribuer à combattre les mauvais traitements infligés par les membres/services des forces de l'ordre et l'impunité de ceux-ci. Les activités de suivi du CPT donnent lieu à des rapports périodiques sur les conditions de détention, où figurent des recommandations adressées aux États membres. Le Conseil de coopération

pénologique (PC-CP), organe subordonné au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), s'intéresse aux normes dans ce domaine. En ce qui concerne les activités de la police, aucun suivi particulier n'est mis en place, à l'exception du CPT, qui s'intéresse au traitement des personnes privées de liberté par la police et à leurs conditions de détention (généralement dans le cadre de la garde à vue). Il n'existe non plus aucun organe normatif chargé d'évaluer périodiquement la situation et de formuler des recommandations sur la manière de lutter contre les mauvais traitements et l'impunité. En l'absence de comité chargé de cette question, il est également difficile de nouer des liens avec les réseaux européens et internationaux dans ce domaine.

44. On recense un nombre relativement élevé de projets très ciblés dans le domaine des conditions de détention et des réformes pénitentiaires, à l'instar du projet sur les recours internes pour dénoncer des conditions de détention, financé par le FFDH, et des projets financés par le mécanisme de subvention norvégien (le Programme de Subventions norvégiennes). Cela étant, dans les pays sélectionnés pour l'évaluation, seuls quelques projets étaient axés sur les mauvais traitements et l'impunité et dans ce cas, ils s'inscrivaient dans le cadre de projets plus vastes sur la justice pénale qui ciblaient principalement les ministères de la Justice (à l'exception du programme joint PRISPOL (renforcement des capacités des forces de l'ordre en vue d'assurer un traitement approprié aux personnes détenues et condamnées) dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », exécuté en collaboration directe avec le ministère de l'Intérieur).

45. **Le rapport d'évaluation recommande** à la DGI de cerner les principaux problèmes liés aux activités des forces de l'ordre en se fondant sur la jurisprudence de la Cour, les rapports du CPT, les recours devant la Cour et les affaires en instance d'exécution, afin de traiter ces questions en créant une instance de haut niveau qui réunisse de façon régulière des représentants de la police (DGI⁴).

Conclusion 7. Renforcer la coopération avec les institutions du médiateur et les parlementaires et intégrer la CEDH aux programmes d'études des facultés de droit et aux programmes de formation initiale et continue des membres des forces de l'ordre et du personnel intervenant auprès des personnes privées de liberté

46. Plusieurs entités du Conseil de l'Europe sont engagées dans des activités de renforcement des capacités et de sensibilisation, dans le cadre de projets le plus souvent. Il est essentiel de bien coordonner ces efforts et de veiller à leur complémentarité.

47. Le programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (programme HELP) est un projet phare qui, à la suite d'une évaluation distincte de la DIO, fait actuellement l'objet d'améliorations stratégiques.

⁴ La DGI a accepté cette recommandation à condition d'obtenir des ressources supplémentaires ainsi que l'expression d'un intérêt pour une telle instance par les représentants de haut niveau de la police des États membres.

48. Les détachements et les affectations auprès du Greffe de la Cour et du Service de l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi que les visites d'étude et les affectations auprès de plusieurs entités du Conseil de l'Europe, contribuent à faire évoluer les mentalités et à mieux comprendre la manière dont les diverses institutions du Conseil de l'Europe fonctionnent. Les États membres ne disposent pas tous des fonds nécessaires pour organiser de telles visites et affectations, et auraient besoin d'aide à cet égard. En ce qui concerne les groupes de visiteurs, la Cour devrait encourager la participation des tribunaux basés en dehors des capitales et des personnels des services internationaux de l'appareil judiciaire, des ministères de la Justice et de l'Intérieur, en favorisant la parité.
49. La coopération entre le Conseil de l'Europe et les institutions du médiateur, qui revêtent une grande importance dans le renforcement des recours nationaux, en particulier dans le domaine des conditions de détention, est grandement appréciée. Par le passé, le Commissaire était engagé dans des activités de coopération et d'assistance mais en 2009, la responsabilité de ces activités a été transférée à la DGI, mieux équipée pour la coopération technique. Une coopération avec les médiateurs des États membres de l'Union européenne est actuellement en cours d'instauration, au titre de fonds de l'UE. Les médiateurs qui ne proviennent pas d'États membres de l'Union européenne ont été écartés pour des raisons budgétaires – un inconvénient majeur pour le Conseil de l'Europe dans son rapprochement avec ses États membres.
50. La formation de l'APCE destinée aux juristes des parlements nationaux et les visites d'étude pour les parlementaires ont contribué à les sensibiliser à l'importance de passer les lois au crible afin de garantir leur conformité avec la CEDH et de surveiller l'exécution des arrêts au niveau des parlements. Ces initiatives de renforcement des capacités sont relativement récentes et nécessitent des ressources financières accrues pour étendre leur portée.
51. Le manque d'intégration de la CEDH dans les programmes de formation continue des professionnels du droit et les programmes des facultés de droit a régulièrement été pointée du doigt – question majeure s'il en est. Le CDDH est chargé par le Comité des Ministres de soumettre une proposition concernant la Recommandation Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, et d'élaborer des lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit. Ce travail pourrait ouvrir la voie à un dialogue stratégique avec les prestataires de formation initiale et continue pour les professionnels du droit dans les États membres. Par ailleurs, le programme de visites de haut niveau du Conseil de l'Europe dans les États membres devrait inclure les facultés de droit, pour contribuer à promouvoir la connaissance de la CEDH et l'importance de son intégration dans les programmes d'études.
52. La base de données HUDOC joue un rôle important pour favoriser la connaissance et la compréhension de la jurisprudence de la Cour en général. La base de données est largement consultée, mais gagnerait à comporter un index thématique plus adapté aux utilisateurs qui connaissent moins la Convention ainsi que des fiches thématiques sur des questions plus précises, et des traductions dans un plus grand nombre de langues.

53. **Le rapport d'évaluation recommande** au DH-SYSC CDDH/DGI et au programme HELP d'envisager, lors de la soumission de propositions au Comité des Ministres concernant la mise à jour éventuelle de la Recommandation Rec(2004)4 sur la Convention des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, de collecter des données comparatives sur les pays et de recenser les bonnes pratiques concernant :
- a) l'intégration de la CEDH dans les programmes des facultés de droit, notamment dans la formation initiale des professionnels du droit, par exemple en développant des normes pour les programmes de formation initiale ;
 - b) l'intégration de la CEDH dans les programmes de formation professionnelle initiale et continue des membres des forces de l'ordre et du personnel intervenant auprès des personnes privées de liberté.
54. **Le rapport formule en outre les recommandations suivantes :**
- a) renforcer le soutien apporté aux parlements nationaux pour la création de structures chargées de surveiller l'exécution des arrêts et de garantir la conformité des projets de loi avec la CEDH, et renforcer la connaissance de cet instrument au niveau des parlementaires et des agents publics (Secrétariat de l'APCE) ;
 - b) créer un index thématique plus intuitif pour la base de données HUDOC et des fiches thématiques sur des questions précises (Greffes de la Cour) ;
 - c) créer un réseau d'institutions du médiateur qui couvre tous les États membres du Conseil de l'Europe (DGI).
55. **Le rapport d'évaluation suggère :**
- a) que le cabinet du SG, le Président de la Cour, le Bureau du Commissaire et le Secrétariat de l'APCE chargé de préparer les visites des rapporteurs dans les pays incluent tous dès que possible les facultés de droit dans les programmes de visite ;
 - b) que le Secrétariat de l'APCE propose aux rapporteurs de l'APCE d'inviter les agents des gouvernements à leurs auditions avec les délégations nationales concernant l'exécution des arrêts de la Cour ;
 - c) que les projets comportant des composantes de formation incluent, le cas échéant, des visites de la Cour destinées également aux juges des tribunaux situés en dehors des capitales et aux procureurs généraux et membres de l'inspection de la police.

Conclusion 8. Favoriser la mobilité du personnel pour renforcer les synergies internes

56. Le système de la Convention européenne dépasse les limites de la Cour, de l'État défendeur et du rôle de surveillance du CM. Il a été observé que si, dans la plupart des cas, seul un effort concerté des entités susmentionnées permet d'obtenir des résultats, le principe de la responsabilité mutuelle des résultats ne fait toujours pas entièrement partie de la culture de l'Organisation. Il existe des synergies productives entre des entités qui ont connu une mobilité du personnel et ces synergies permettent d'obtenir des résultats importants. Les membres du personnel ont ainsi pu se

familiariser avec le travail d'autres entités de l'Organisation, tout en apportant un regard neuf à celles-ci. De l'avis de la plupart des membres du personnel, la mobilité devait être encouragée.

57. Le renforcement de la mobilité du personnel pourrait nécessiter une adaptation des politiques actuelles en matière de ressources humaines ainsi qu'une formation du personnel. Relevons également que toutes les entités ne se prêtent pas de la même manière à des échanges de postes.

58. **Le rapport d'évaluation recommande** à la Direction des ressources humaines de faciliter et de promouvoir la mobilité au sein du Conseil de l'Europe par le biais par exemple d'échanges de postes et de détachements en interne et par la création d'une plate-forme web fournissant des informations sur ces opportunités, sans porter atteinte à la continuité ni au fonctionnement des entités, et d'étudier la possibilité d'adopter des mesures incitatives pour favoriser la mobilité.

L'évaluation de l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe au renforcement de la mise en œuvre au niveau national de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) visait à contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'action adoptés lors de la Conférence de haut niveau sur «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée», tenue à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015. L'objectif était d'aider le Secrétaire Général à élaborer des propositions à l'intention du Comité des Ministres sur la manière d'améliorer la prestation et l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe aux Etats membres dans la mise en œuvre de la CEDH au niveau national.

L'évaluation a conclu que, si la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a gagné en transparence et en efficacité, le Conseil de l'Europe doit encore renforcer son soutien au renforcement des capacités nationales (y compris les capacités de la société civile) dans ce domaine.

Les autorités nationales jugent les travaux intergouvernementaux et les activités de suivi du CdE importants et influents. La mise en pratique des trois axes stratégiques du CdE – activité normative, suivi et coopération – pourrait être encore renforcée par une interaction accrue entre ces activités, un accent plus prononcé sur l'exécution des arrêts dans les activités de coopération et l'encouragement de la mobilité interne du personnel.

L'évaluation a également montré que le Conseil de l'Europe produit un volume considérable d'informations très précieuses mais qu'il n'est pas toujours facile d'y accéder. Il est essentiel de favoriser l'accès aux informations et l'échange d'informations sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour accroître l'impact de l'action du CdE.

Il convient également de renforcer la capacité du CdE à répondre rapidement et avec souplesse aux besoins à mesure qu'ils apparaissent, en diversifiant les sources de financement des activités de coopération et en renforçant plus avant la présence sur le terrain.

Enfin, si les activités de coopération menées dans les domaines thématiques examinés sont efficaces, le CdE pourrait se rapprocher davantage de certains groupes d'acteurs nationaux tels que les autorités de police, les institutions du médiateur et le personnel des parlements nationaux.

<http://www.coe.int/fr/web/internal-oversight/dio>

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.