

ÉVALUATION DE L'ACTION MENÉE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE CADRE DE LA LIGNE DE PROGRAMME « PRISONS ET POLICE » 2016-2019

Rapport abrégé



” Personne ne connaît vraiment un pays avant d’avoir séjourné dans ses prisons, dit-on. On ne juge pas un pays à la manière dont il se comporte avec ses citoyens les plus importants, mais à la façon dont il traite ses citoyens les plus humbles.

Nelson Mandela

Janvier 2021

**ÉVALUATION DE L'ACTION MENÉE
PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE
DANS LE CADRE DE LA LIGNE
DE PROGRAMME « PRISONS
ET POLICE » 2016-2019**

Rapport abrégé

Janvier 2021

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de (des) (l')auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation

Couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Photos: © Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, avril 2021
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Reference: (2021)33

Remerciements

Les évaluateurs, Rob Allen et Ion Craciunel, et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation (DIO) remercient les nombreux acteurs qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

L'accès à l'information et aux données a été grandement facilité tout au long de l'évaluation par les représentants des États membres et par un large éventail d'entités qui ont gracieusement donné de leur temps et fourni des indications pour nous aider à mieux comprendre l'Organisation.

Avertissement

L'analyse et les recommandations présentées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante établie par la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation.

Principaux collaborateurs

Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation
Colin Wall, directeur de l'Audit interne et de l'Évaluation
Aygen Becquart, cheffe de la Division de l'Évaluation
Maria Goldman, responsable d'évaluation
Cristina Matei, assistante d'évaluation

Expertise externe

Cabinet de consultants INBAS, représenté par :
Rob Allen, chef de l'équipe d'évaluation et auteur principal du rapport
Ion Craciunel, évaluateur
Birgit Rasehorn, responsable contrôle qualité

Assurance qualité

Cabinet de consultants
Synergies Coopération, représenté par :
Carole Berrih, consultante indépendante en évaluation

Tables des matières

ABRÉVIATIONS	4
RÉSUMÉ	5
1. CONSTATS	7
1.1. Pertinence du programme pour les organes de suivi du Conseil de l'Europe et les besoins des États membres	7
1.2. Efficacité du programme dans l'amélioration de la législation, de la politique et de la pratique	7
1.3. Valeur ajoutée de l'action du Conseil de l'Europe	8
2. CONCLUSIONS	9
3. RECOMMANDATIONS	13

Abréviations

CDPC	Comité européen pour les problèmes criminels
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
CLCU	Unité Coopération dans le domaine pénal
CM	Comité des Ministres
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
ONG	Organisation non gouvernementale
ODGP	Bureau de la Direction Générale des Programmes
PC-CP	Conseil de coopération pénologique

Résumé

Ce rapport est une version abrégée du document « [Evaluation of the Council of Europe's work under the programme line "Prisons and police" 2016-2019](#) ».

L'évaluation de la ligne de programme « Prisons et police » entre 2016 et 2019 figurait dans le programme de travail de la DIO pour 2020 en raison de la pertinence stratégique de ce sujet. Les questions qui relèvent de la ligne de programme figurent parmi les principaux thèmes relevés dans les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), c'est-à-dire les organes de contrôle du Conseil de l'Europe. Le public visé par l'évaluation comprend les États membres du Conseil de l'Europe, les agents de l'Organisation et les autres organisations internationales.

L'évaluation porte sur la pertinence, l'efficacité et la valeur ajoutée de la ligne de programme. Elle examine les activités normatives et la coopération qui, avec le suivi, constituent les trois éléments du triptyque dynamique du Conseil de l'Europe.

En matière de normes, le Comité des Ministres a adopté au cours de la période prise en compte (2016-2019) trois recommandations, deux séries de lignes directrices et un livre blanc applicables aux 47 États membres. Au cours de cette période, l'activité de coopération a consisté en 24 projets majeurs menés dans 14 États membres, auxquels s'ajoutent 24 activités bilatérales et multilatérales.

Pour l'évaluation de la ligne de programme, nous avons adopté une approche mixte fondée sur la théorie du changement, qui définit comment concevoir ses activités afin qu'elles aient pour effet d'amener les États membres à conformer leur législation aux normes du Conseil de l'Europe et à former leurs

agents pour qu'ils exercent leurs fonctions dans le respect de ces normes. Les principaux thèmes d'activité de cette période ont été les suivants :

- ▶ augmenter le recours aux peines de substitution à l'emprisonnement par le développement de la probation ;
- ▶ améliorer les soins de santé et les soins médicaux en prison ;
- ▶ renforcer le contrôle indépendant de l'action de la police et des établissements pénitentiaires ;
- ▶ améliorer la gestion des prisons et le traitement des détenus, y compris des détenus extrémistes violents ;
- ▶ améliorer le traitement des personnes en état d'arrestation ou détenues par la police, en faisant en sorte que les agents des forces de l'ordre soient formés pour exercer leurs fonctions quotidiennes dans le respect des normes du Conseil de l'Europe.

Les données recueillies pour procéder à cette évaluation comprennent un examen de la documentation, deux enquêtes réalisées auprès des membres des instances normatives du Conseil de l'Europe et 103 entretiens semi-dirigés avec les parties prenantes. En raison de l'impossibilité d'effectuer des visites, nous n'avons pas été en mesure de nous rendre dans les prisons et les autres établissements où les activités du projet se sont déroulées. L'absence d'ensemble complet de données concrètes n'a pas non plus permis de juger de l'évolution de la qualité des services pénitentiaires et policiers. Il est par ailleurs difficile d'attribuer les changements survenus dans la législation, la politique et la pratique à des initiatives précises du Conseil de l'Europe. Ces changements se sont produits parallèlement à d'autres mesures de réforme, si bien qu'il n'est pas évident d'isoler l'impact précis des activités du Conseil de l'Europe.

L'évaluation a permis de constater que l'activité normative a été extrêmement pertinente dans le domaine des établissements pénitentiaires et de la probation, mais qu'elle pourrait être renforcée dans la police, le contrôle et les lieux de privation de liberté autres que les prisons. Il n'existe pas de norme particulière applicable aux femmes et, selon les parties prenantes, d'autres sujets pourraient faire l'objet de normes. Le recours aux normes du Conseil de l'Europe est assez fréquent pour faire évoluer la législation et la réglementation applicables aux prisons et à la probation. Les conférences annuelles des directeurs de prison et de services de probation et d'autres réunions multilatérales ont permis de promouvoir les normes. Le secrétariat du Conseil de coopération pénologique (PC-CP) a également pris des initiatives en ce sens, mais il dispose de ressources limitées. Il convient de faire davantage pour encourager la traduction, la diffusion et la mise en œuvre des normes.

Les activités de coopération ont été bien adaptées aux besoins recensés par les organes de suivi du Conseil de l'Europe, bien que la collaboration avec la police ait été relativement sousreprésentée dans les grands projets de coopération. Outre les pays dans lesquels ces activités de coopération ont eu lieu, d'autres États membres auraient pu bénéficier d'une assistance technique. Il importe que le Conseil de l'Europe examine si de futurs projets pourraient, et de quelle manière, prévoir une collaboration avec l'ensemble des lieux de privation de liberté, au lieu de se limiter aux situations de détention par la police et aux établissements pénitentiaires. Les normes du Conseil de l'Europe, y compris celles du CPT¹, ont très largement encadré les activités de coopération.

Dans les cinq pays où une évaluation détaillée a été entreprise, les activités de coopération étaient largement conformes aux besoins et aux priorités. Il s'agit de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, de la Macédoine du Nord et de l'Ukraine. Dans le rapport, ces États sont qualifiés de « pays d'étude de cas », tandis que les neuf autres États dans lesquels des projets ont été réalisés sont qualifiés de « pays sans étude de cas ».

L'action menée a permis des réalisations importantes dans le développement des mesures de substitution à l'emprisonnement et dans la mise en place de l'indépendance des soins de santé par rapport au système pénitentiaire. Des progrès considérables ont été réalisés en matière de suivi et de contrôle et des mesures utiles ont été prises pour améliorer les prisons sur le plan stratégique et pratique. Néanmoins, dans tous ces domaines, il reste beaucoup à faire pour

hausser la politique et la pratique au niveau exigé par les normes du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe a sensibilisé la police de plusieurs États membres aux normes relatives aux droits de l'homme et a contribué à d'importantes améliorations des conditions de détention de la police dans le cadre de deux projets de partenariat.

La pérennité des réformes a parfois été limitée par la capacité en personnel et en infrastructures des États bénéficiaires et a été menacée par les changements politiques ou administratifs. Les évaluations de l'impact des projets de coopération ont été des relativement limitées, tout comme, parfois, celles de la capacité du Conseil de l'Europe à donner suite rapidement aux besoins de soutien constant.

Il ne fait aucun doute que les activités de la ligne de programme au cours de la période examinée ont été extrêmement pertinentes et, dans une large mesure, efficaces. Pour ce qui est de la valeur ajoutée, le Conseil de l'Europe est très respecté et apprécié pour le triptyque que forment l'établissement de normes, le suivi et la coopération, pour l'accès à une expertise de grande qualité et pour le niveau généralement élevé de gestion, d'organisation et de coopération. Comme il est la seule organisation internationale en Europe à élaborer des normes juridiques internationales dans le domaine pénitentiaire, il se positionne avantageusement par rapport aux autres organisations qui se penchent sur ces questions. Il pourrait faire davantage usage de l'influence considérable dont il jouit afin de garantir que les réformes soient entreprises et poursuivies dans ce domaine difficile.

Le rapport formule 12 recommandations, énumérées au chapitre 3. Elles ont été élaborées en consultation avec les entités concernées du Conseil de l'Europe représentées au sein du groupe de référence de l'évaluation. L'importance des recommandations y est précisée par l'ajout du qualificatif « élevée » ou « moyenne ».

Les recommandations visent à :

- ▶ faire en sorte que l'établissement de normes et la coopération mettent davantage l'accent sur la police ;
- ▶ élargir la portée des activités de coopération ;
- ▶ accroître l'efficacité des normes ;
- ▶ accroître l'efficacité de la coopération ;
- ▶ mettre plus systématiquement l'accent sur les femmes ;
- ▶ veiller à ce que des dispositions soient prises pour définir des normes et dispenser une assistance dans les lieux de détention qui ne relèvent pas de la justice pénale.

1. Elles se présentent actuellement sous la forme d'extraits de rapports, d'aide-mémoire et de fiches thématiques, qui portent sur un large éventail de questions. Elles sont disponibles sur [Normes et outils \(coe.int\)](http://Normes%20et%20outils%20(coe.int)).

1. Constats

1.1. Pertinence du programme pour les organes de suivi du Conseil de l'Europe et les besoins des États membres

1. L'activité normative du Conseil de l'Europe s'est révélée extrêmement pertinente pour les prisons et la probation, mais pourrait être renforcée dans le domaine de la police et du contrôle.
2. Il n'existe pas de normes particulières applicables aux femmes et, selon les parties prenantes, d'autres questions pourraient faire l'objet de normes.
3. Les normes du Conseil de l'Europe, en particulier les Règles pénitentiaires européennes révisées et le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, prennent en compte de manière satisfaisante les problèmes constatés dans les arrêts de la Cour et les rapports du CPT et sont généralement conformes à celles des autres organes normatifs.
4. Les activités de coopération ont été en général bien adaptées aux besoins recensés par les organes de suivi du Conseil de l'Europe, bien que la collaboration avec la police ait été relativement sous-représentée dans les grands projets de coopération.
5. Outre les pays dans lesquels ces activités de coopération ont eu lieu, il existe d'autres États membres qui pourraient bénéficier d'une assistance technique.
6. Dans de nombreux pays qui ont donné lieu à des activités de coopération, le mauvais état des infrastructures matérielles de garde à vue et des prisons ont limité la pertinence et l'efficacité des mesures non contraignantes.
7. Les activités de coopération avec les prisons et la police ont été soigneusement encadrées par les normes du Conseil de l'Europe, y compris par les recommandations du CPT. Elles comportaient un petit nombre d'actions sur la détention hors du système de justice pénale.
8. Les activités du programme consacrées à la probation ont été largement conformes aux besoins et aux priorités des États bénéficiaires.
9. Les activités du programme qui portaient sur les soins de santé en milieu carcéral ont été largement conformes aux besoins et aux priorités de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Géorgie.
10. Les activités du programme consacrées au suivi et au contrôle ont été extrêmement pertinentes par rapport aux besoins et aux priorités de la Macédoine du Nord et de l'Ukraine et ont apporté des solutions aux préoccupations exprimées par les organes de suivi au Kosovo* et en Serbie.
11. L'amélioration de la gestion et de la rénovation des prisons a été, à juste titre, une priorité dans les pays bénéficiaires de l'aide dispensée dans le cadre de la coopération.
12. Les activités du programme qui portaient sur la garde à vue étaient absolument indispensables, compte tenu des problèmes de mauvais traitements et de la méconnaissance par les fonctionnaires de police des normes à respecter.

1.2. Efficacité du programme dans l'amélioration de la législation, de la politique et de la pratique

13. Le recours aux normes du Conseil de l'Europe est très fréquent pour faire évoluer la législation et la réglementation relatives aux prisons et à la probation, bien qu'on ne connaisse pas totalement la portée de leur impact.
14. En dehors des Règles pénitentiaires européennes, les recommandations et les lignes directrices ont été traduites en relativement peu de langues.

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit s'entendre dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

15. Les conférences annuelles des directeurs de prisons et de services de probation et d'autres réunions multilatérales ont permis de promouvoir les normes ; le secrétariat du PC-CP a bien œuvré en ce sens, mais il dispose de ressources limitées.
16. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle important dans la mise en place d'un service de probation dans la législation arménienne, mais il reste beaucoup à faire pour optimiser l'action de cette institution par la formation, la sensibilisation et l'amélioration des équipements. Les capacités des systèmes de probation déjà en place ont été renforcées en Bulgarie et en République de Moldova.
17. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle important en Arménie et en Géorgie pour rendre les soins de santé indépendants du système pénitentiaire et améliorer leur qualité.
18. Les nouveaux équipements et les formations, dont le besoin se faisait grandement sentir, ont contribué à améliorer la qualité des soins médicaux en Arménie, même si une petite partie de ces équipements n'a pas été pleinement utilisée, faute de personnel qualifié.
19. La documentation relative aux lésions a connu d'importants progrès en Géorgie, malgré l'absence d'un système efficace de suivi de son utilisation.
20. Malgré la réalisation de très importants progrès grâce à la recherche internationale et à l'assistance législative en Macédoine du Nord et en Ukraine, les modèles de suivi et de contrôle n'ont pas encore pu être pleinement mis en œuvre. La Serbie et le Kosovo* ont bien progressé dans ce domaine.
21. Des mesures utiles ont été prises en vue d'améliorer les prisons, tant au niveau stratégique que pratique, mais il est probable que la réalisation de nouvelles avancées exigera le maintien d'un soutien constant sur une longue période et l'amélioration des infrastructures.
22. Une série d'outils ont été développés et des formations ont été dispensées pour améliorer les connaissances et les comportements de la police, ainsi que les procédures qu'elle applique dans son travail. Certains éléments conduisent à penser que ces mesures ont eu des effets positifs, mais les défis à relever sont tels dans de nombreux pays que ces derniers devront s'engager dans un travail de longue haleine pour obtenir un changement durable.
23. La pérennité des projets de coopération est inégale et a été perturbée par les changements politiques ou administratifs survenus dans certains États bénéficiaires.
24. L'appréciation et l'évaluation de l'impact des projets de coopération ont été relativement limitées.
25. Dans certains États bénéficiaires, les décalages entre les projets ont ralenti la dynamique de réforme.
26. Bien que toutes les activités de coopération aient été motivées par des préoccupations relatives aux droits de l'homme, l'étendue du traitement particulier des questions de genre varie d'un projet à l'autre. Lorsque ces questions étaient abordées, le régime applicable aux femmes détenues a fait l'objet d'une approche différenciée. Les activités de coopération ont donné lieu à un nombre limité de mesures visant à répondre aux besoins des personnes transgenres, des migrants, des enfants délinquants et d'autres groupes vulnérables et marginalisés.
27. L'étendue et la nature de la participation des organisations non gouvernementales (ONG) aux projets a considérablement varié d'un État bénéficiaire à un autre. Si cette situation peut s'expliquer, la participation de la société civile dans certains pays peut contribuer pour beaucoup à la durabilité à long terme des mesures de réforme.

1.3. Valeur ajoutée de l'action du Conseil de l'Europe

28. Le Conseil de l'Europe est très apprécié pour le triptyque que forment l'établissement de normes, le suivi et la coopération, pour l'accès à une expertise et pour le niveau généralement élevé de gestion, d'organisation et de coopération. Il pourrait user davantage de son influence pour garantir l'adoption et la poursuite des réformes.

2. Conclusions

La principale conclusion tirée de cette évaluation est que la ligne de programme « Prisons et police » du Conseil de l'Europe a entrepris une action extrêmement pertinente et souvent efficace de protection des droits de l'homme dans le domaine de la police et des prisons et que l'action de l'Organisation a eu une haute valeur ajoutée.

Pour ce qui est des résultats immédiats, les activités de la ligne de programme ont parfaitement réussi à permettre aux États membres de se fonder sur des normes et des pratiques actualisées et assez bien réussi à soutenir et à former le personnel pénitentiaire et les fonctionnaires de police pour qu'ils exercent leurs fonctions dans le respect de ces normes.

Huit constats ne sont pas liés à des recommandations particulières. Les constats 9 à 11 montrent que les activités du programme étaient largement conformes aux besoins et aux priorités des États membres. Les constats 16 à 20 témoignent de la forte contribution des activités de coopération aux avancées réalisées.

Pertinence

Sur le plan de la pertinence, si l'action menée n'a pas été exhaustive dans la mesure où elle n'a pas abordé tous les problèmes de chaque État membre, les activités de normalisation et de coopération ont présenté une grande cohérence avec les problèmes constatés dans les arrêts de la Cour, les rapports sur l'exécution des arrêts et les rapports du CPT, même si des mesures pourraient être prises pour renforcer encore cette cohérence.

La cohérence pourrait également être améliorée si l'établissement de normes et la coopération dans le domaine de la police étaient jugés plus prioritaires encore et si le meilleur moyen d'élaborer des normes applicables aux lieux de privation de

liberté qui ne relèvent pas du système de justice pénale faisait l'objet d'une réflexion.

S'agissant des activités de police, il n'existe pas de normes codifiées, à l'exception d'un code d'éthique de 2001, ni de comité directeur composé des membres des ministères de l'Intérieur. Les projets de coopération offrent des exemples d'actions menées avec la police et des avancées particulièrement importantes ont été réalisées en matière de suivi et de contrôle. Ces évolutions positives ont débuté à la fin de la période examinée, même si les activités des projets ont peu porté sur l'action auprès de la police tout au long de la période.

On peut également se demander si à l'avenir les activités normatives et de coopération devraient se pencher sur le traitement des personnes présentes dans l'ensemble des lieux de privation de liberté, y compris dans les hôpitaux psychiatriques et dans les foyers sociaux. Ces établissements sont tous suivis par le CPT et, bien que l'Unité de Coopération dans le domaine pénal (CLCU) mène quelques actions pour les améliorer, ils n'entrent pas dans le champ d'application de la ligne de programme « Prisons et police ».

Les activités de coopération ont généralement été bien axées sur les besoins recensés par les organes de suivi du Conseil de l'Europe et ont été solidement encadrées par les normes. D'autres États membres pourraient bénéficier d'une assistance technique, soit par le biais de projets, soit au moyen d'autres activités bilatérales. Dans de nombreux pays qui ont donné lieu à des activités de coopération, le mauvais état des infrastructures matérielles de garde à vue et des prisons a limité la pertinence (et l'efficacité) des mesures plus souples. Dans les cinq pays étudiés en détail pour la présente évaluation, les projets de coopération se sont révélés extrêmement pertinents. La portée des activités de coopération pourrait être étendue.

Efficacité

Les normes du Conseil de l'Europe sont de grande qualité et ont été assez largement utilisées pour faire évoluer la législation et la réglementation applicables aux prisons et à la probation, bien qu'on ne connaisse pas parfaitement l'étendue de leur impact. À l'exception des Règles pénitentiaires européennes, les recommandations et les lignes directrices ont été traduites en relativement peu de langues. L'efficacité de l'établissement de normes pourrait être accrue si la traduction et la diffusion des normes, ainsi que leur mise en œuvre, étaient davantage encouragées.

L'évaluation a permis de constater que les représentants des États membres étaient très satisfaits du travail accompli et que l'activité de coopération a produit de nombreux exemples de changements concrets. L'impact à long terme est plus difficile à apprécier et dépend en grande partie de la volonté et de la capacité des États membres à donner la priorité aux réformes dans ce domaine. Les projets de coopération ont joué un rôle important pour aider les États membres à transposer les normes dans leur législation et leur politique et à soutenir le personnel pénitentiaire et les forces de l'ordre à exercer leurs fonctions dans le respect de ces normes dans la pratique. Parmi les exemples d'évolution de la législation figurent la mise en place d'un service de probation dans la législation arménienne et d'un mécanisme de contrôle en Macédoine du Nord, ainsi que l'instauration de soins de santé indépendants du service pénitentiaire en Arménie et en Géorgie. Des mesures utiles ont été prises en vue d'améliorer les prisons, tant au niveau stratégique que pratique, mais il est probable que la réalisation de nouvelles avancées exigera le maintien d'un soutien constant sur une longue période et l'amélioration des infrastructures. Le Conseil de l'Europe a contribué à de grandes améliorations des conditions de détention dans les établissements de police en Lettonie et en Roumanie et à la sensibilisation de la police aux normes relatives aux droits de l'homme dans les autres États. Une plus grande attention pourrait être accordée à l'utilisation et à l'organisation de la détention par la police.

Les activités de coopération ont produit des changements dont la durabilité est inégale. L'étendue et la nature de la participation des ONG aux projets a considérablement varié d'un État bénéficiaire à un autre. Si cette situation peut s'expliquer, la participation de la société civile dans certains pays peut contribuer pour beaucoup à la durabilité à long terme des mesures de réforme. Dans de nombreux pays, les projets de coopération ont été suivis d'une assistance supplémentaire du Conseil de l'Europe. Parmi les mesures susceptibles d'accroître l'efficacité de la coopération, qu'elle soit menée par les antennes locales ou au niveau central, figurent le renforcement du soutien

dispensé à l'issue des projets, l'évaluation du suivi et l'évaluation de l'impact des activités.

L'étendue du traitement spécifique des questions de genre dans les projets a considérablement varié elle aussi d'un État bénéficiaire à l'autre. Le régime applicable aux femmes détenues a fait l'objet de quelques approches différenciées, mais les activités de coopération ont donné lieu à un nombre limité de mesures visant à répondre aux besoins des personnes transgenres, des migrants, des enfants délinquants et des autres groupes vulnérables et marginalisés. Les femmes pourraient faire l'objet d'une approche plus systématique et il pourrait être possible d'établir une norme particulière pour les femmes détenues.

Valeur ajoutée

Le Conseil de l'Europe est très apprécié pour le triptyque que forment l'établissement de normes, le suivi et la coopération, pour l'accès à une expertise et pour le niveau généralement élevé de gestion, d'organisation et de coopération. Ses normes sont dans une très large mesure compatibles avec celles d'autres organismes et sont amplement utilisées par ceux-ci. Les bénéficiaires de projets considèrent que le Conseil de l'Europe présente de nombreux avantages par rapport à d'autres organisations et que ses activités de coopération complètent bien les autres activités. Le Conseil de l'Europe pourrait davantage user de son influence pour assurer l'adoption et la poursuite des réformes.

Théorie du changement

L'évaluation repose sur la théorie du changement, qui reste dans l'ensemble valable au vu de nos constats. L'évaluation a validé des exemples de chaque type de réalisations, ainsi que la manière dont elles contribuent aux résultats.

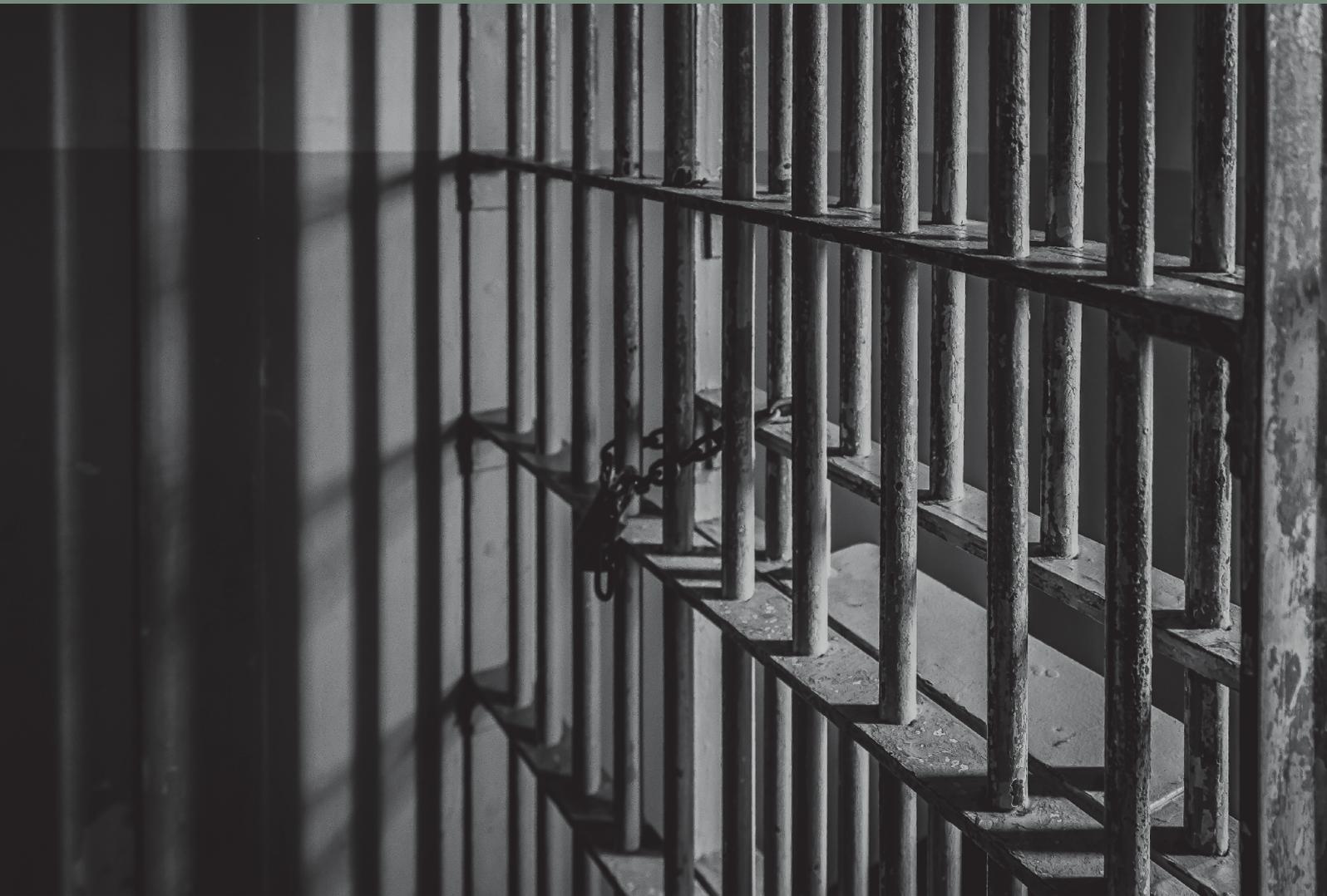
La théorie du changement pourrait refléter plus fidèlement les activités de la ligne de programme, et ce de trois manières. La première concerne les peines de substitution à l'emprisonnement et les services de probation. Parmi les résultats intermédiaires obtenus figure notamment le fait que « les services pénitentiaires et de probation appliquent les normes du Conseil de l'Europe dans leur travail quotidien et les respectent mieux ». La probation n'est cependant pas mentionnée dans les résultats escomptés, ni d'ailleurs dans l'intitulé de la ligne de programme.

La deuxième omission concerne le suivi et le contrôle externes de la police et des prisons par des organismes nationaux comme le médiateur. Bien que le développement de ce contrôle contribue indubitablement à amener le personnel pénitentiaire et les agents des forces de l'ordre à exercer leurs fonctions dans le respect des normes du Conseil de l'Europe, ce

résultat n'est pas obtenu par le soutien ou la formation qui leur est dispensée, mais par la prévention et la dissuasion des actes illicites, ainsi que par l'ouverture d'enquêtes à leur sujet. Ce mécanisme pourrait figurer dans la théorie du changement.

Le troisième problème tient au fait que l'action engagée dans le cadre de la ligne de programme comporte déjà des activités qui ne relèvent pas de la justice pénale. Le présent rapport recommande au Conseil de l'Europe de prendre des mesures pour

déterminer la meilleure manière d'établir des normes et de dispenser une assistance à l'intention des lieux de détention dans les domaines de la santé et de la protection sociale. Si la ligne de programme poursuit ou étend ses activités dans ce domaine, cet élément devra transparaître dans la théorie du changement.



3. Recommandations

L'importance de chaque recommandation est précisée par l'ajout du qualificatif « élevée » (pour cinq d'entre elles) ou « moyenne » (pour sept d'entre elles).

Établissement des normes

(1) L'établissement de normes applicables à la police devrait être jugé plus prioritaire encore. Il importe que l'Organisation réfléchisse aux meilleurs moyens d'y parvenir, par exemple en instituant un comité intergouvernemental composé des représentants des ministères compétents des États membres ou en recourant au réseau proposé de hauts fonctionnaires de la police ou à un autre mécanisme. (élevée)

(2) Le CDPC devrait réfléchir aux moyens d'encourager les États membres à traduire et diffuser les normes établies par le Conseil de l'Europe et à les intégrer dans les activités de formation pertinentes. (élevée)

(3) Il importe que l'Organisation réfléchisse au meilleur moyen de renforcer la dimension de genre dans les activités normatives, soit en l'intégrant mieux dans les recommandations, soit en élaborant une recommandation particulière sur le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les délinquantes. (élevée)

Coopération

(4) Le Conseil de l'Europe devrait juger les activités de coopération dans le domaine de la police plus prioritaires lorsqu'elles s'avèrent indispensables dans un État membre et que les fonds sont ou peuvent être disponibles. (élevée)

(5) L'unité de coopération dans le domaine pénal (CLCU) et la Direction Générale des Programmes (ODGP) devraient envisager ensemble et de manière anticipée d'élargir l'éventail des États membres dans lesquels une activité de coopération est proposée, afin qu'un plus grand nombre d'états dans lesquels le CPT a relevé de graves problèmes puissent bénéficier de l'expérience et de l'expertise du Conseil de l'Europe

lorsque les fonds sont ou peuvent être disponibles. (moyenne)

(6) Il convient d'examiner les avantages d'une coopération plus étroite et plus précoce entre la Direction de la lutte contre la criminalité et la CEB, ainsi que d'autres donateurs, afin de pouvoir, lorsque cela s'avère nécessaire et opportun, améliorer les infrastructures de garde à vue et des établissements pénitentiaires conformément aux normes en vigueur, parallèlement aux programmes d'assistance technique de la CLCU. (moyenne)

(7) Bien que les pays bénéficiaires aient déjà pris l'engagement d'assurer la pérennité des mesures, étant donné la nécessité d'intervenir à long terme pour apporter des améliorations durables à de nombreux aspects des prisons et de la police, la CLCU devrait, en coopération avec l'ODGP, les États membres et les donateurs, envisager de rechercher des projets d'une durée de trois à cinq ans en utilisant le budget ordinaire pour assurer une continuité entre les projets à court terme, si besoin est, et en prévoyant davantage de possibilités de suivi et de soutien à l'issue des projets au moment de leur conception. (moyenne)

(8) L'unité de coopération dans le domaine pénal (CLCU) devrait, en collaboration avec la Direction Générale des Programmes (ODGP), chercher à veiller à ce que les activités d'évaluation et d'appréciation soient plus systématiques dans les projets de coopération, afin de comprendre l'étendue et la nature de l'impact qu'ils ont produit. (moyenne)

(9) L'unité de coopération dans le domaine pénal (CLCU) devrait approfondir et compléter davantage ses travaux existants pour veiller à ce que les besoins particuliers des femmes privées de liberté et en probation soient pris en compte de manière sensible au genre, en recourant, si besoin est, à des conseils spécialisés sur le meilleur moyen d'y parvenir. (moyenne)

(10) L'unité de coopération dans le domaine pénal (CLCU) devrait renforcer le présupposé de représentation des organisations de la société civile dans les projets directeurs, sauf si de solides raisons s'y opposent. (moyenne)

Questions diverses

(11) Il importe que l'Organisation examine si des dispositions adéquates sont en place pour établir des normes applicables aux lieux de privation de liberté qui ne relèvent pas du domaine de la police et des prisons. (élevée)

(12) Le Conseil de l'Europe devrait examiner dans quelle mesure il devrait dispenser une assistance technique pour combler les carences des lieux de privation de liberté autres que ceux que gèrent les établissements pénitentiaires et la police et quelle entité devrait assumer cette mission. (moyenne)

Le Conseil de l'Europe exerce un large éventail d'activités relatives aux prisons et à la police. La présente évaluation a pour but de déterminer comment optimiser les interventions du Conseil de l'Europe dans ces domaines, de renforcer la cohérence de son action, ainsi que d'illustrer la valeur ajoutée des activités du Conseil de l'Europe. Les recommandations du rapport visent à encourager des activités normatives et une coopération qui soient davantage axées sur la police, à accroître l'efficacité des normes et de la coopération, à promouvoir la prise en compte de la dimension de genre dans les activités et la réflexion sur les dispositifs en place d'établissement de normes, ainsi qu'à fournir une assistance aux lieux de détention qui ne relèvent pas de la justice pénale.

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 l'ensemble des 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.