

ÉVALUATION DE L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Rapport final
Septembre 2024
DIO-EVA(2024)45

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, de l'Évaluation et de l'Investigation.

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, de l'Évaluation et de l'Investigation.

© Conseil de l'Europe, septembre 2024

Référence :
(2024)45

Remerciements

Lattanzio KIBS et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation remercient toutes les personnes 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.

Des membres des missions diplomatiques, de la direction et du personnel du Conseil de l'Europe, ainsi que des consultants externes nous ont donné accès, pendant toute l'évaluation, à des données et à des informations précieuses et ont gracieusement accepté de nous aider à approfondir notre connaissance de l'Organisation.

Décharge de responsabilité

L'évaluation a été gérée par une évaluatrice principale sous la supervision de la cheffe de la Division de l'évaluation et a été mise en œuvre par Lattanzio KIBS. Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des membres de l'équipe d'évaluation de Lattanzio KIBS.

Principaux contributeurs à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport

Lattanzio KIBS, représentée par :

Jock Baker, chef d'équipe et auteur du rapport

Manuela Aiello, évaluatrice

Elena Buonomini, responsable de l'assurance qualité

Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation – Division de l'Évaluation

Teodora Lukovic, responsable d'évaluation

Marta Borkowska, assistante d'évaluation

Assurance qualité

Rightshouse AB, représentée par :

Henrik Allfram, consultant indépendant en évaluation

Table des matières

Abréviations.....	5
Résumé.....	6
1. Introduction.....	10
2. Description de l'objet de l'évaluation.....	10
2.1 Principales activités du Commissaire	11
2.2 Coopération avec d'autres organes et entités du Conseil de l'Europe	13
2.3 Coopération avec les organismes internationaux.....	14
2.4 Logique d'intervention et théorie du changement	15
3. But, objectifs et portée de l'évaluation	16
4. Approche méthodologique	17
4.1. Entretiens avec les informateurs clés.....	18
4.2. Enquêtes.....	18
4.3. Études de cas thématiques étayées par des visites de pays.....	19
4.4. Observation directe.....	20
4.5. Analyse comparative.....	20
4.6. Contraintes et limites.....	21
5. Principaux constats	21
5.1. QE 1 : Pertinence.....	21
5.2. QE 2 : Cohérence.....	26
5.2.1 Cohérence interne.....	26
5.2.2 Cohérence externe.....	29
5.3. QE 3 : Efficacité	34
5.4. QE 4 : Efficience	43
5.5. QE. 5: Impact	46
6. Enseignements tirés.....	52
7. Conclusions.....	52
8. Recommandations	54
Annexes.....	55

Tableaux et figures

Tableau 1 : questions posées dans le cadre de l'évaluation.....	16
Tableau 2 : résumé des participants et des entretiens par groupes de parties prenantes	18
Tableau 3 : sélection des pays et détails connexes	20
Tableau 4 : contraintes et situation face à ces contraintes.....	21
Tableau 5 : mandats en lien avec le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire	28
Tableau 6 : mandats des institutions sélectionnées pour l'analyse comparative	30
Tableau 7 : étendue géographique des actions menées par les différentes institutions.....	32
Tableau 8 : cohérence thématique entre les organisations	32
Tableau 9 : aperçu des mandats.....	33
Tableau 10 : cibles, niveaux de référence et jalons du Programme et Budget pour le Bureau du Commissaire (2016-2025).....	35
Tableau 11 : progrès par rapport aux objectifs du Programme et Budget 2017-2023.....	36
Tableau 12 : travail du Commissaire 2017-2023.....	37
Tableau 13 : bilan des interventions en qualité de tierce partie devant la Cour et des communications au Comité des Ministres au titre de la Règle 9 (2017-2023)	46
Figure 1 : théorie du changement mise à jour par la DIO	15
Figure 2 : phases de l'évaluation.....	17
Figure 3 : recommandations, documents thématiques et articles du Carnet des droits humains par thème (publiés entre 2017 et 2023).....	23
Figure 4 : les priorités établies par le Commissaire étaient pertinentes par rapport à la mission.....	24
Figure 5 : domaines d'action thématiques abordés lors des visites de pays au cours de la période 2017-2020.....	25
Figure 6 : évolution du nombre d'abonnés sur le compte Twitter de la Commissaire et des visiteurs et visiteuses de son site internet pour la période 2011-2022.....	38
Figure 7 : exemple de retombées médiatiques suite à une visite de pays	40
Figure 8 : temps moyen pour la publication des rapports à la suite des visites de pays (2017-2023)	44
Figure 9 : résultats de l'enquête : les ressources et les capacités étaient-elles suffisantes pour remplir le mandat du Commissaire ?	45
Figure 10 : contribution du Commissaire au respect par les États membres de leurs obligations au titre de la Convention	49
Figure 11 : contribution à l'augmentation de la sensibilisation aux droits humains au sein des États membres.....	50

Abréviations

BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
Bureau	Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe
CAD-OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
Convention	Convention européenne des droits de l'homme
Cour	Cour européenne des droits de l'homme
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DG I	Direction générale des droits humains et de l'État de droit
DG II	Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'UE
GEA	Grandes entités administratives
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IA	Intelligence artificielle
INDH	Institution(s) nationale(s) des droits humains
LGBTI	(Personnes) lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes
NU	Nations Unies
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
OSC	Organisations de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PANDH	Plans d'action nationaux pour les droits humains
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
QE	Question(s) posée(s) aux fins de l'évaluation
REINDH	Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme
RSUE DH	Représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme
RSSG	Représentant-e spécial-e du ou de la Secrétaire générale
SNDH	Structure(s) nationale(s) des droits humains
UE	Union européenne

Résumé

1. Le présent résumé expose les objectifs, la portée, les conclusions et les recommandations de l'évaluation de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme (ci-après « le Commissaire »). Cette évaluation, commandée par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) du Conseil de l'Europe, a été réalisée au cours du second semestre 2023.

But, objectifs et portée

2. L'évaluation visait à mesurer la contribution du Commissaire à la promotion des droits humains et à la sensibilisation à ces droits, à la facilitation du travail des institutions et des réformes dans ce domaine au niveau national, au sein des États membres, ainsi qu'à la fourniture de conseils et d'informations pertinentes. Elle s'est concentrée sur la période 2017-2023, couvrant les mandats des troisième et quatrième Commissaires aux droits de l'homme, ci-après respectivement dénommés « le Commissaire précédent » et « la Commissaire actuelle », et a suivi une approche basée sur la théorie et axée sur l'utilisation pour évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact, ainsi que la cohérence interne et externe du travail du Commissaire.

Méthodologie

3. Les évaluateurs ont adopté une démarche fondée sur diverses méthodes pour la collecte et l'analyse des données. En plus d'un examen documentaire qualitatif, deux enquêtes ont été menées : une première enquête a été réalisée auprès du personnel du Bureau du Commissaire (ci-après le « Bureau ») et une seconde enquête a été conduite auprès de parties prenantes externes – des représentant-es, des organisations de la société civile et des personnes physiques des États membres, ainsi que d'autres institutions du Conseil de l'Europe et des agences internationales – qui ont été associées directement ou indirectement aux travaux du Commissaire au cours de la période 2017-2023. Des entretiens semi-structurés ont été menés avec un total de 116 parties prenantes. L'équipe d'évaluation a effectué deux missions sur le terrain, en Italie et en Pologne, et la Slovénie et le Royaume-Uni ont été sélectionnés pour deux études de cas à distance, qui ont concerné les quatre thèmes suivants : la migration, les droits des femmes, les défenseur-es des droits humains et l'intelligence artificielle (IA).

Principaux constats

PERTINENCE

Constat n°1 : les priorités thématiques des Commissaires au cours de la période 2017-2023 ont varié au fil du temps en réponse à un contexte en évolution, tout en conservant une vision à long terme. Au total, les deux Commissaires ont traité plus de 30 thèmes différents relatifs aux droits humains depuis 2017. Nombre de ces thèmes, notamment la migration, les droits des femmes, l'inclusion et les droits des personnes LGBTI, ont été maintenus d'un mandat à l'autre. Seule exception importante, l'IA, qui est devenue une priorité du Commissaire en 2019. La planification et l'exécution des activités par les Commissaires ont été cohérentes avec leur mandat.

Constat n°2 : la hiérarchisation des pays par les Commissaires qui se sont succédé a évolué, passant d'une volonté de couvrir l'ensemble des États membres à une volonté de réagir vite à des situations de droits humains qui se détériorent rapidement. Ainsi, le choix des visites de pays et les autres actions de la Commissaire ont été ajustés en conséquence.

COHÉRENCE

Constat n° 3 : au niveau de la cohérence interne, l'institution du Commissaire a collaboré à des degrés divers avec d'autres institutions du Conseil de l'Europe, tout en veillant à transmettre un message cohérent avec le ou la Secrétaire Générale, le Comité des Ministres, la Cour et l'Assemblée parlementaire. Les interventions du Commissaire en qualité de tierce partie et les communications au titre de la Règle 9 ont été fortement appréciées en tant que contribution importante aux éléments de preuve. Cette collaboration s'est progressivement renforcée au cours du mandat de la Commissaire actuelle.

Constat n° 4 : au niveau de la cohérence externe, les mandats ont été globalement cohérents avec ceux des organisations internationales avec lesquelles l'institution du Commissaire a étroitement collaboré. De même, les interventions du Commissaire ont été cohérentes avec les INDH qui jouissent d'un haut niveau d'indépendance et d'impartialité. Cependant, un manque de cohérence a été constaté avec les INDH des États membres qui n'ont pas cette indépendance.

EFFICACITÉ

Constat n° 5 : les Commissaires ont atteint la plupart des objectifs décrits dans les documents successifs du Programme et Budget. Le nombre de visites de pays et d'ateliers/tables rondes a été inférieur à ce qui était prévu en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie de covid-19 et de la priorité accordée aux réponses rapides. Néanmoins, le Bureau ne s'est pas consacré à la définition de résultats de niveau supérieur et disposait d'une capacité limitée pour suivre la mise en œuvre des recommandations par les titulaires d'obligations. Les mises à disposition de personnel avec la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres institutions du Conseil de l'Europe, en interne, et avec des institutions des États membres, se sont révélées être de bonnes pratiques.

Constat n° 6 : les Commissaires ont fait preuve d'efficacité dans la communication de leurs actions dans les États membres. Leurs interventions ont contribué à sensibiliser les titulaires d'obligations. L'indépendance, la qualité et l'exhaustivité des informations recueillies par le Bureau constituent des facteurs clés pour asseoir la réputation et la crédibilité du Commissaire, et, partant, pour renforcer son efficacité. De nouvelles données indiquent que les réponses rapides et les interventions en qualité de tierce partie, ainsi que les communications au titre de la Règle 9, ont permis d'obtenir les résultats les plus significatifs à un niveau supérieur.

EFFICIENCE

Constat n° 7 : compte tenu des ressources disponibles, des changements internes majeurs de priorité et des chocs externes survenus ces dernières années, le Bureau s'est révélé efficace, principalement grâce à l'adaptabilité, la résilience et l'engagement de son personnel hautement professionnel. La priorité donnée aux réactions rapides a entraîné une réduction des capacités dans d'autres domaines, ce qui a pesé sur la gestion du Bureau. La structure interne, la culture de travail et les pratiques de planification du Bureau ne sont pas encore optimisées pour répondre rapidement aux crises liées aux droits humains sans compromettre le travail essentiel du Commissaire en faveur de la promotion du respect, par les États membres, des valeurs et des normes du Conseil de l'Europe. La mobilité du personnel et les mises à disposition en interne ont eu un effet positif sur l'efficacité du travail.

IMPACT

Constat n° 8 : le travail des Commissaires a mis en évidence la nécessité pour les États membres de remplir leurs obligations en matière de droits humains et a sensibilisé le public aux questions relatives à ces droits. Les interventions en qualité de tierce partie et les communications au titre de la Règle 9 ont permis de mieux faire connaître certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme auprès des décideurs, bien que l'ampleur de cet impact reste difficile à mesurer.

Constat n° 9 : les alliances stratégiques se sont révélées déterminantes pour faire connaître le travail du Commissaire. En soutenant les défenseur-es des droits humains et la société civile, le Commissaire a renforcé leurs chances de jouer un rôle positif pour les titulaires de droits. Les activités de défense des organisations de la société civile et des défenseur-es des droits humains menées par le Commissaire ont eu un impact indirect sur les SNDH.

Conclusions et recommandations

4. À partir des constats établis pour chaque critère, des conclusions sont présentées ci-dessous, suivies de recommandations spécifiques.
5. Les Commissaires ont su se forger une réputation de source crédible et fiable auprès des États membres, des institutions gouvernementales et de la société civile. Tous deux ont été considérés comme des experts hautement crédibles dans l'analyse des enjeux complexes liés aux droits humains dans différents contextes. Cette crédibilité repose en grande partie sur le travail rigoureux de leurs conseillers et conseillères, en particulier lorsque les analyses s'appuient sur des visites de pays.
6. Le changement d'orientation opéré ces dernières années en faveur de visites de réaction rapide dans les pays et d'un recours accru aux interventions en qualité de tierce partie et à la Règle 9 a été positivement accueilli, en particulier en période de crise. Grâce à la réputation du Commissaire, les données qu'il présente sont considérées comme étant particulièrement pertinentes pour faire progresser la compréhension des obligations des États membres en matière de droits humains et pour faire entendre la voix des INDH et des défenseur-es des droits humains.
7. Afin d'assurer la cohérence interne des travaux du Bureau avec le reste de l'Organisation, il demeure essentiel d'évaluer la coordination avec le ou la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. Le recours accru aux interventions en qualité de tierce partie et aux communications au titre de la Règle 9 a renforcé la cohérence globale de l'Organisation.
8. Le travail du Commissaire est jugé cohérent et complémentaire avec celui d'autres organisations internationales ayant un mandat similaire. Toutefois, en général, les relations avec ces organisations n'ont pas été considérées comme prioritaires et l'institution du Commissaire pourrait tirer profit de leur renforcement.
9. Compte tenu des capacités et du budget limités, ainsi que de la vaste portée géographique et thématique de leur travail, les Commissaires ont dû hiérarchiser leurs interventions. Ils y sont parvenus en se focalisant sur des thèmes d'intérêt spécifiques tout en menant des activités de sensibilisation autour d'autres thèmes.
10. Le travail des Commissaires a permis de sensibiliser les parties prenantes externes au respect des engagements en matière de droits humains. Dans le même temps, l'évaluation n'a trouvé que des preuves isolées de changements dans la législation ou le comportement des institutions gouvernementales à la suite des interventions des Commissaires. Des résultats plus positifs ont été

observés au sein de la société civile, où les activités des Commissaires ont contribué à mieux faire connaître des questions spécifiques liées aux droits humains et à soutenir les activités de défense de ces droits.

11. Alors que les parties prenantes externes, dont le Comité des Ministres, ont considéré que le Commissaire était une source crédible d'informations liées au mandat, les représentant-es des gouvernements ont généralement perçu les communications comme étant biaisées en faveur des parties prenantes non gouvernementales. Ces représentant-es ont souvent exprimé leur volonté de respecter les droits humains, mais ont estimé qu'il était difficile de mettre en œuvre les recommandations du Commissaire en raison de pressions politiques et du manque d'orientations concrètes, entre autres. Les ONG et les OSC se sentent clairement soutenues par les communications du Commissaire, mais parlent de leur frustration face à l'absence apparente de progrès dans la mise en œuvre des recommandations du Commissaire.

12. L'efficacité a été renforcée par un système de gestion et d'administration flexible qui peut s'adapter relativement rapidement aux changements de priorités, en mettant davantage l'accent sur les visites de réaction rapide.

13. Les futurs Commissaires et leur Bureau devraient évaluer la possibilité de redéfinir les résultats de niveau supérieur visés par leurs interventions tout en assurant un suivi interne des réalisations de manière systématique. Les Commissaires ont réussi à sensibiliser le public aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Lorsqu'il s'agit d'améliorer la situation des droits humains au sens large – au niveau de la législation, des procédures, du respect des obligations par les titulaires d'obligations – la contribution du Commissaire est plus difficile à discerner. La définition de résultats spécifiques au Bureau du Commissaire est une tâche complexe et difficile, mais cruciale pour garantir la démonstration des résultats.

Recommandations

R1 : évaluer la possibilité de définir des objectifs et des indicateurs de niveau supérieur pour démontrer des résultats de niveau supérieur.

R2 : procéder à une analyse fonctionnelle interne du Bureau, afin d'aligner l'organisation du Bureau sur les priorités du nouveau Commissaire.

R3 : évaluer les options concernant le niveau des dialogues structurés réguliers avec le Bureau du ou de la Secrétaire Générale, la DG I et la DG II afin de prendre des décisions éclairées sur le niveau de coordination qui est bénéfique et rentable.

R4 : évaluer les moyens de suivre systématiquement la mise en œuvre des recommandations du Commissaire, tout en gardant à l'esprit les résultats de niveau supérieur de la recommandation n° 1.

R5 : évaluer les possibilités de piloter un système de mise à disposition interne afin de promouvoir la cohérence avec d'autres institutions du Conseil de l'Europe, telles que la Cour, tout en répondant aux besoins à court terme en matière de capacités.

R6 : évaluer le degré de priorité accordé à la collaboration avec les organisations internationales en vue d'accroître l'influence internationale de l'institution du Commissaire.

1. Introduction

14. Le présent document est le rapport final de l'évaluation de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, commandée par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) du Conseil de l'Europe et mise en œuvre par Lattanzio KIBS au cours du second semestre 2023. L'évaluation visait à déterminer dans quelle mesure le travail du Commissaire a contribué à encourager les réformes dans les États membres et à obtenir des améliorations tangibles en matière de sensibilisation aux droits humains et de respect de ces droits. Le rapport présente d'abord l'objet de l'évaluation, puis décrit le but, les objectifs et la portée de celle-ci. Il continue en exposant la méthodologie de l'évaluation, y compris les limites rencontrées. Il énonce enfin les constats pour chaque critère d'évaluation et chaque question principale de l'évaluation, avant de présenter les conclusions et les recommandations, suivies d'une section sur les enseignements tirés du processus d'évaluation.

2. Description de l'objet de l'évaluation

15. Le Commissaire aux droits de l'homme est l'une des principales institutions du Conseil de l'Europe. L'initiative de créer cette institution a été prise par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors de leur deuxième sommet à Strasbourg les 10 et 11 octobre 1997. Le 7 mai 1999, le Comité des Ministres a adopté la Résolution (99) 50¹, qui a institué le Bureau du Commissaire et a défini le mandat du Commissaire. Comme l'indique la résolution, le Commissaire est une instance non judiciaire indépendante et impartiale qui a pour mission de promouvoir la sensibilisation aux droits humains et leur respect dans les 46 États membres du Conseil de l'Europe.

16. Élu-e par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à partir d'une liste de trois candidat-es établie par le Comité des Ministres, le ou la Commissaire exerce un mandat non renouvelable de six ans. En janvier 2018, l'Assemblée a élu Dunja Mijatović, dont le mandat a officiellement débuté le 1^{er} avril 2018. Quatrième Commissaire, elle a succédé à ce poste à Nils Muižnieks (2012-2018), à Thomas Hammarberg (2006-2012) et à Alvaro Gil-Robles (1999-2006). Le mandat de Dunja Mijatović a pris fin le 31 mars 2024. Le nouveau Commissaire, Michael O'Flaherty, a été élu par l'Assemblée lors de la session de janvier 2024 et exercera son mandat jusqu'au 31 mars 2030.

17. Comme indiqué dans la Résolution (99) 50², le ou la Commissaire est chargé-e de :

- promouvoir le respect effectif des droits humains et d'aider les États membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière ;
- promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits humains dans les États membres ;
- mettre au jour d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des États membres ;
- faciliter les activités des médiateurs nationaux et d'autres structures de protection des droits humains ;
- fournir des conseils et des informations sur la protection des droits humains dans toute la région.

18. À travers son action, l'institution du Commissaire a pour mission d'encourager les réformes visant à améliorer de façon tangible la promotion et la protection des droits humains. En tant

1. [Résolution \(99\) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe \(adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999 lors de sa 104e Session\)](#).

2. Ibid.

qu'institution non judiciaire, le Commissaire ne peut pas donner suite aux plaintes individuelles, mais il peut tirer des conclusions et prendre des initiatives plus larges sur la base d'informations fiables concernant les violations des droits humains subies par des personnes.

19. Compte tenu de son mandat, l'institution du Commissaire travaille en étroite collaboration avec d'autres entités et organes de l'Organisation, en vue d'éviter les doubles emplois et de renforcer les messages lorsque cela est utile et jugé approprié. De même, elle coopère avec un large éventail d'institutions nationales et internationales, ainsi qu'avec des mécanismes de surveillance des droits humains, des ONG de premier plan dans le domaine des droits humains, des universités et des groupes de réflexion.

2.1 Principales activités du Commissaire

20. Pour atteindre ses objectifs, le Commissaire se concentre sur trois activités principales étroitement liées, comme le prévoit son mandat :

- **Activités par pays et dialogue avec les autorités nationales et la société civile :** le Commissaire effectue des visites dans les États membres pour suivre et évaluer la situation des droits humains. Plus précisément, la Commissaire actuelle semblait sélectionner les pays à visiter en fonction des questions les plus urgentes et/ou les plus actuelles, tout en tenant compte du contexte général du pays. Au cours des visites, le Commissaire rencontre généralement les plus hauts représentants du gouvernement, tels que les chefs d'État, les chefs et autres membres du gouvernement, les présidents des parlements et des organes judiciaires, ainsi que des représentants de la société civile et des structures nationales de défense des droits humains. De même, le Commissaire s'entretient avec des personnes préoccupées par les questions des droits humains et visite des lieux pertinents du point de vue de ces droits, notamment des centres de détention, des postes-frontières, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des campements de fortune, des refuges pour victimes de violence fondée sur le genre, des institutions accueillant des personnes handicapées, des établissements de soins pour personnes âgées, des centres d'hébergement pour sans-abri, des hôpitaux, des écoles, etc. À la suite des visites, un rapport ou un mémorandum (ou tout autre document public) est adressé aux autorités du pays concerné. Ces documents fournissent une évaluation de la situation des droits humains ainsi que des recommandations pour remédier aux insuffisances constatées dans la législation et la pratique. Pour assurer le suivi des recommandations formulées dans ces documents, les outils les plus fréquemment utilisés sont les lettres et les réunions avec les ministres concernés.
- **Activités thématiques et conseils sur la mise en œuvre systématique des droits humains :** le Commissaire mène des activités thématiques sur des sujets centraux pour la protection des droits humains en Europe, en mettant en lumière les questions émergentes et en définissant une manière de les traiter qui soit conforme aux droits humains. Ce travail est généralement effectué par l'intermédiaire de la publication de documents thématiques et de recommandations.
- **Activités de sensibilisation :** le Commissaire promeut la sensibilisation aux droits humains dans les États membres, principalement en organisant des séminaires et des manifestations sur différents thèmes ou en participant à des événements de ce type. Le Commissaire entretient un dialogue permanent avec les gouvernements, les organisations de la société civile et les institutions éducatives, afin de sensibiliser le public aux normes en matière de droits humains et de contribuer au débat et à la réflexion sur les questions actuelles et importantes en matière de droits humains. Les

activités de sensibilisation prennent notamment la forme de contacts avec les médias et de publications d'articles périodiques (Carnet des droits humains).

21. Outre les activités décrites ci-dessus, l'institution du Commissaire joue également un rôle important dans le système de la Convention, ainsi que dans le soutien aux défenseur-es des droits humains³ et aux structures nationales des droits humains.

Rôle dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme

22. **Interventions en qualité de tierce partie:** le Commissaire peut soumettre des observations écrites à la Cour et prendre part aux audiences dans toute affaire pendante devant la Cour, conformément à l'article 36 § 3 de la Convention (ce pouvoir a été introduit par le Protocole n° 14, qui est entré en vigueur en juin 2010). Les observations écrites du Commissaire peuvent représenter une source d'information pour la Cour puisqu'elles se fondent sur l'expérience et l'analyse du travail thématique et par pays du Commissaire sur le terrain.

23. **Communications au titre de la Règle 9:** le Commissaire peut adresser des communications au Comité des Ministres lorsque ce dernier supervise l'exécution des arrêts de la Cour (cette possibilité a été introduite en 2017 lorsque le Comité des Ministres a modifié ses règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables).

Rôle du Commissaire en ce qui concerne les défenseur-es des droits humains

24. Le soutien accordé au travail des défenseur-es des droits humains, leur protection et la création d'un environnement propice à l'exercice de leurs activités sont au cœur de la mission du Commissaire. Celui-ci est censé aider les États membres à respecter leurs obligations dans ce domaine, en leur offrant des conseils et en leur adressant des recommandations. Le Commissaire soulève les problèmes posés par l'environnement de travail des défenseur-es des droits humains et les situations de celles et ceux qui sont en danger, à travers les dialogues qu'il entretient avec les autorités, mais également en rendant ces enjeux publics, y compris par l'intermédiaire des médias. Le Commissaire peut intervenir devant la Cour en tant que tierce partie dans les affaires concernant les défenseur-es des droits humains. Son rôle spécifique à l'égard des défenseur-es des droits humains consiste notamment à les rencontrer régulièrement, à rendre compte publiquement de leur situation, à agir sur la base des informations qu'ils et elles communiquent, à intervenir dans les cas où ils et elles rencontrent des difficultés et à travailler en coopération avec d'autres institutions et organisations intergouvernementales pour leur protection. Le Commissaire et son Bureau organisent chaque année des consultations thématiques mutuelles. La coopération étroite avec les agences des Nations Unies et les mécanismes régionaux tels que BIDDH de l'OSCE pour soutenir les défenseur-es des droits humains est importante.

Rôle du Commissaire en ce qui concerne les structures nationales des droits humains (SNDH)

25. Les SNDH sont des partenaires clés du Commissaire, qui est censé recevoir des informations régulières de leur part, suivre leurs travaux et porter leurs problèmes à l'attention des autorités. Le Commissaire rencontre des SNDH lors de ses visites de pays et dans le cadre d'autres activités (séminaires, par exemple), étant régulièrement invité à participer aux événements organisés par les SNDH.

26. Ces institutions et leurs fonctions, ainsi que leur niveau d'indépendance, varient d'un État membre à l'autre. Elles sont généralement appelées « institutions nationales des droits de l'homme », « médiateurs » ou « organismes de promotion de l'égalité ». Le Commissaire est censé

3. Défenseur-es des droits humains – Commissaire aux droits de l'homme (coe.int).

entretenir des relations de travail étroites avec les réseaux européens qui réunissent des institutions de ce type, tels que le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH)⁴, le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (EQUINET)⁵ et le Réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC)⁶.

2.2 Coopération avec d'autres organes et entités du Conseil de l'Europe

27. Conformément à son mandat, le Commissaire coopère étroitement avec d'autres organes et entités du Conseil de l'Europe, faisant partie intégrante du système collectif de protection des droits humains de l'Organisation. Des exemples de relations interinstitutionnelles sont donnés ci-dessous.

Comité des Ministres

28. Le Commissaire a des échanges réguliers avec le Comité des Ministres (trois ou quatre fois par an). Ces échanges ont pour but de communiquer ses activités thématiques et par pays, ou toute autre question d'actualité que le Commissaire juge appropriée, et permettent aux membres du Comité des Ministres d'adresser des questions au Commissaire. Le Commissaire soumet également des communications au Comité des Ministres au titre de la Règle 9 (voir précédemment).

Assemblée parlementaire

29. Le Commissaire est élu par l'Assemblée parlementaire, présente son rapport annuel à cette dernière (lors de sa session de printemps) et entretient des échanges réguliers avec ses différentes commissions pour traiter de questions spécifiques relatives aux droits humains ou participer à des événements parallèles.

Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »)

30. Le Commissaire intervient devant la Cour en tant que tierce partie lors des audiences tenues dans les affaires pour lesquelles des observations écrites ont été soumises et participe à la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire. Au moment de la rédaction de ce rapport, deux Commissaires ont prononcé des discours lors des audiences solennelles de la Cour afin d'exprimer leur point de vue sur des questions relatives aux droits humains ainsi que sur le rôle de la Cour. Le Commissaire entretient une relation de travail active avec le Président de la Cour et son Bureau rencontre régulièrement le Greffe de la Cour.

Organes de suivi et autres entités du Conseil de l'Europe

31. Le Commissaire rencontre régulièrement les organes de suivi et d'autres entités du Conseil de l'Europe, tels que la Commission de Venise, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) ou le Comité européen des droits sociaux, ou avec des comités intergouvernementaux, tels que le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), le Comité directeur pour les droits humains (CDDH), la Commission pour l'égalité de genre (GEC) ou le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF). Ces rencontres ont pour but d'aider tant ces organes que le Commissaire à obtenir des informations de première main concernant leurs travaux respectifs et à développer des synergies.

4. Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme.

5. Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité.

6. Réseau européen des médiateurs pour enfants.

Bureaux de terrain

32. Le Bureau du Commissaire entretient des contacts réguliers avec les bureaux de terrain dans le but d'échanger des informations utiles. En outre, les bureaux de terrain soutiennent les visites du Commissaire de différentes façons, en fonction des besoins spécifiques du Commissaire pour chaque cas.

Coopération au niveau du Bureau avec des entités du Conseil de l'Europe :

33. Les conseillers et conseillères et chef-fes de division suivent de près les travaux des autres entités du Conseil de l'Europe, organisent des réunions avec des collègues pour échanger des informations et discuter des priorités, participent à des réunions de comités et à des événements et communiquent des informations sur les thèmes spécifiques sélectionnés pour les visites de pays lors de la phase de préparation. Ces actions visent à renforcer les travaux du Commissaire et à éviter les chevauchements d'activités.

2.3 Coopération avec les organismes internationaux

34. Le Commissaire coopère avec un large éventail d'institutions nationales et internationales, ainsi qu'avec des mécanismes de suivi des droits humains. Parmi les principaux partenaires intergouvernementaux du Bureau figurent l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, l'Union européenne et le BIDDH de l'OSCE. Le Bureau coopère également de façon étroite avec les principales ONG qui s'occupent des droits humains, ainsi qu'avec des universités et des groupes de réflexion.

Nations Unies

35. Le Commissaire et son Bureau sont censés coopérer étroitement avec les institutions des Nations Unies. Ils maintiennent notamment des contacts réguliers avec le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Haut-Commissaire pour les réfugiés (HCR), leurs bureaux, la Représentation du HCR à Strasbourg et les représentant-es des missions de terrain dans les États membres du Conseil de l'Europe. Le Commissaire rencontre le ou la Président-e du Conseil des droits de l'homme et échange régulièrement avec les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales dans le cadre de son travail thématique sur des sujets tels que la protection des défenseur-es des droits humains, la liberté d'expression et de réunion, la promotion et la protection des droits humains dans la lutte contre le terrorisme, la justice transitionnelle, ainsi que l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

BIDDH/OSCE

36. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est un partenaire clé et le Bureau entretient des contacts réguliers avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Des échanges ont lieu fréquemment avec le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, et des réunions sont également tenues avec le représentant personnel du Président en exercice de l'OSCE pour la lutte contre l'antisémitisme et avec le représentant personnel du Président en exercice de l'OSCE pour la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination, ainsi que contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des chrétiens et des membres d'autres religions. Le Commissaire et son Bureau interagissent régulièrement avec les représentants des missions de terrain de l'OSCE dans le cadre du travail par pays et des visites de pays.

Union européenne

37. Au niveau de l'UE, le Commissaire et son Bureau collaborent avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), au travers notamment de réunions régulières entre le Commissaire et le directeur de la FRA, d'échanges d'informations sur des questions thématiques et spécifiques à certains pays, ainsi que par leur participation à divers événements. En outre, des réunions régulières sont organisées avec le Médiateur européen ainsi qu'avec des membres du Parlement européen et de la Commission européenne.

2.4 Logique d'intervention et théorie du changement

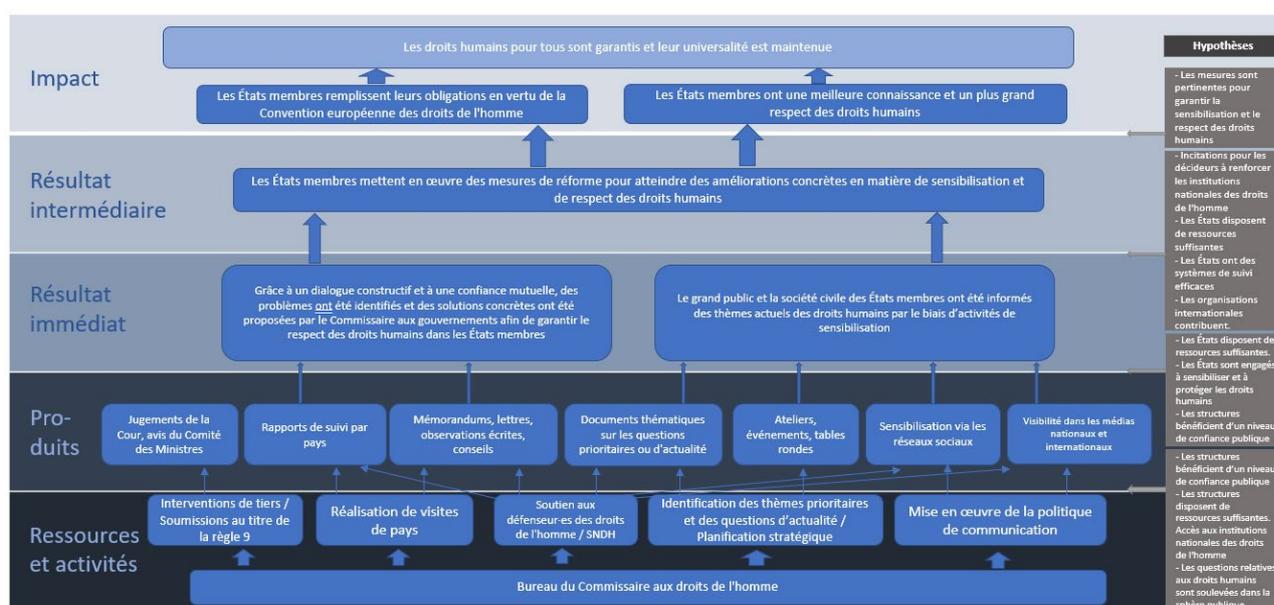
38. Les documents du Programme et Budget du Conseil de l'Europe pour la période 2018-2023 comportaient deux objectifs de résultats :

- **Résultat attendu 1.1** : grâce à un dialogue constructif et à une confiance mutuelle, des problèmes ont été identifiés et des solutions concrètes proposées par le Commissaire aux gouvernements, afin d'assurer le respect des droits humains dans les États membres. Les indicateurs de résultats étaient les suivants : 1. rapports de suivi par pays ; 2. mémorandums et lettres.
- **Résultat attendu 1.2** : le grand public et la société civile dans les États membres ont été informés des thèmes d'actualité relatifs aux droits humains par l'intermédiaire d'activités de sensibilisation. Les indicateurs de résultats étaient les suivants : 1. documents thématiques sur des questions prioritaires ou d'actualité ; 2. ateliers, événements et tables rondes.

39. Le cahier des charges de cette évaluation précise qu'elle reposera sur une approche basée sur la théorie et recourra à un modèle de théorie du changement. Le Commissaire ne disposant pas d'une théorie du changement établie, la DIO en a élaboré une version préliminaire dans le cahier des charges, qui a été mise à jour au cours de l'évaluation (

40. Figure 1) pour répondre aux besoins de celle-ci, en s'appuyant sur la logique d'intervention décrite dans les documents du Programme et Budget pour la période 2018-2025.

Figure 1 : Théorie du changement mise à jour par la DIO⁷



7. Cette théorie du changement a été mise à jour au cours de l'évaluation afin de tenir compte d'éléments qui avaient été omis dans la version originale incluse dans le cahier des charges.

3. But, objectifs et portée de l'évaluation

41. L'évaluation vise à mesurer la contribution du Commissaire à la promotion des droits humains et à la sensibilisation à ces droits, à la facilitation du travail des institutions [institutions nationales des droits humains (INDH) ou structurales nationales des droits humains (SNDH)] et des réformes dans ce domaine au niveau national, au sein des États membres, ainsi qu'à la fourniture de conseils pour renforcer la protection des droits humains dans la région.

42. En outre, précédant l'élection du nouveau Commissaire en janvier 2024, cette évaluation constitue une occasion précieuse pour l'institution et pour le Conseil de l'Europe en général de tirer des enseignements utiles, notamment pour étayer la prise de décision et pour formuler des recommandations d'actions à mener à l'avenir.

43. En ce qui concerne la portée de l'évaluation, lors de la phase initiale, il a été décidé d'élargir l'étendue de l'évaluation pour mettre l'accent sur les activités menées au cours de la période 2017-2023, soit de la dernière année du mandat du troisième Commissaire Nils Muižnieks (2017) jusqu'à l'avant-dernière année du mandat de la quatrième Commissaire (Dunja Mijatović, 2023). Toutes les activités mises en œuvre par les Commissaires dans le cadre des résultats attendus, tels que définis dans les quatre cycles budgétaires⁸, ont ainsi été couvertes, en plus de l'examen du fonctionnement global du Bureau.

44. L'évaluation visait à renforcer les synergies au sein du Conseil de l'Europe dans son ensemble, tout en identifiant la valeur ajoutée du Commissaire au sein de l'Organisation et dans un contexte international plus large.

45. La visibilité du Commissaire est un autre aspect que l'équipe d'évaluation a analysé, ainsi que sa capacité à mener un dialogue politique avec les autorités nationales au niveau des pays.

46. L'objectif spécifique de l'évaluation était de mesurer la pertinence, l'efficacité et l'impact, ainsi que la cohérence interne et externe du mandat du Commissaire en ce qui concerne la sensibilisation aux droits humains et leur respect dans les États membres. Un cinquième critère, l'efficience, a été ajouté par la suite. Les questions qui suivent ont été posées au cours de l'évaluation.

Tableau 1 : Questions posées dans le cadre de l'évaluation

Critères du CAD de l'OCDE	Questions d'évaluation
Pertinence	QE 1. Le travail du Commissaire est-il pertinent pour l'accomplissement de sa mission ?
Cohérence	QE 2. Dans quelle mesure les interventions du Commissaire sont-elles cohérentes (compatibles et/ou complémentaires) avec les interventions d'autres acteurs internes et externes dans ce domaine ?
Efficacité	QE 3. Dans quelle mesure le Commissaire a-t-il été efficace dans la réalisation des objectifs et des résultats attendus au cours de la période 2017-2023 ou dans les progrès accomplis dans ce sens ?
Efficience	QE 4. Dans quelle mesure le Bureau a-t-il été efficace, c'est-à-dire qu'il a obtenu des résultats en temps voulu et de manière économique ?
Impact	QE 5. Quel a été l'impact du travail du Commissaire dans les États membres ?

8. Programme et Budget 2016-2017 (à partir de 2017), 2018-2019, 2020-2021 et 2022-2025 (jusqu'en 2023).

4. Approche méthodologique

47. L'évaluation s'est déroulée en trois phases, comme le montre la Figure 2 ci-dessous :

Figure 2 : phases de l'évaluation

Phases	PHASE INITIALE	PHASE DE COLLECTE DES DONNÉES	PHASE D'ANALYSE ET DE PRÉSENTATION DES RÉSULTATS
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion de lancement en ligne • Examen initial de la littérature et des documents • Élaboration de la méthodologie d'évaluation et du plan de travail • Entretiens de lancement (en ligne) • Rédaction du rapport initial • Première réunion du groupe de référence 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen approfondi des documents • Enquêtes en ligne • Entretiens avec les parties prenantes à Strasbourg et en ligne • Visites en présentiel (Italie et Pologne) • Visites à distance (Slovénie et RU) • Observation directe • Présentation des résultats préliminaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse et triangulation des données • Rédaction du rapport d'évaluation • Deuxième réunion du groupe de référence • Finalisation du rapport d'évaluation
Réunions	<ul style="list-style-type: none"> - Réunion de lancement en ligne - Réunion du groupe de référence pour la présentation du rapport initial 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions de suivi régulières 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunion du groupe de référence pour la présentation du rapport d'évaluation - Présentation au Comité des Ministres
Livrables	Livrable 1 : rapport initial	Livrable 2 : rapport sur les résultats préliminaires	Livrable 3 : rapport d'évaluation final

48. L'évaluation a adopté une approche basée sur la théorie et axée sur l'utilisation⁹. La collecte de données a été réalisée selon une approche mixte pour garantir la pertinence des données qualitatives et quantitatives. Elle a comporté les éléments suivants : un examen des documents pertinents du Conseil de l'Europe et d'autres parties prenantes, des entretiens avec des informateurs clés, deux enquêtes en ligne, quatre études de cas, une analyse comparative et une observation directe. De plus amples détails sont présentés dans les sections qui suivent.

49. Les données et les informations recueillies ont été compilées et analysées à l'aide du logiciel Nvivo12 et organisées dans la matrice d'évaluation structurée selon les questions principales de l'évaluation. Pour garantir l'intégrité et l'exactitude des données, l'équipe a eu recours à la validation et à la triangulation des données, avec la participation du groupe de référence et d'autres parties prenantes clés, afin d'étayer l'analyse et la validation croisée. Les principales sources de données, les indicateurs de performance clés et les outils sont présentés dans la matrice d'évaluation (annexe 3) et spécifiés pour chaque sous-question abordée dans le cadre de l'évaluation.

50. La couverture médiatique ainsi que le retentissement sur les réseaux sociaux ont été évalués au cours de la seconde moitié du mandat de la Commissaire actuelle en recourant à la plateforme

9. Une approche de l'évaluation basée sur la théorie utilise une théorie explicite du changement pour tirer des conclusions sur la question de savoir si et comment une intervention a contribué aux résultats observés. L'évaluation axée sur l'utilisation est une approche fondée sur le principe selon lequel une évaluation doit être jugée en fonction de son utilité pour les utilisateurs visés.

TalkWalker¹⁰. Cette plateforme a permis de mesurer l'engagement généré à la suite de visites de pays, de publications de rapports thématiques, d'activités sur les réseaux sociaux, etc. Ces données ont été fournies par le Bureau du Commissaire.

51. Tout au long du processus d'évaluation, l'équipe s'est engagée à garantir la confidentialité et l'anonymat, le respect et la prévention de tout préjudice, conformément au Code de conduite pour l'évaluation du Conseil de l'Europe. Tous les détails sont fournis à l'annexe 9.

4.1. Entretiens avec les informateurs clés

52. Au total, 74 entretiens individuels et collectifs ont été menés, réunissant 116 participants. Les personnes interrogées ont été choisies à dessein pour représenter l'éventail des parties prenantes concernées par le mandat du Commissaire, ainsi que celles ayant une connaissance directe de son travail. Lors des visites de pays, l'équipe d'évaluation s'est efforcée, dans la mesure du possible, de rencontrer les mêmes parties prenantes que celles rencontrées par le Commissaire lors de ses visites.

53. L'équipe d'évaluation a élaboré deux guides pour les entretiens (annexe 4) sur la base des critères et des sous-questions de la matrice d'évaluation, destinés respectivement au personnel du Bureau et aux informateurs clés externes.

54. Le Tableau 2 fournit un résumé des participants et des entretiens réalisés au cours de la collecte de données selon les différents groupes de parties prenantes. Le nombre total d'entretiens réalisés (74) a dépassé l'objectif de 40 à 50 entretiens prévu lors de la phase initiale.

Tableau 2 : résumé des participants et des entretiens par groupes de parties prenantes

Groupes de parties prenantes	Nombre de participants			Nombre d'entretiens		
	Hommes	Femmes	Total	En personne	En ligne	Total
Commissaires	1	1	2	0	2	2
Personnel du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme	9	9	18	8	7	15
Autres agents du Conseil de l'Europe	7	15	22	9	10	19
Représentations permanentes	4	0	4	3	0	3
Autorités nationales	13	13	26	10	3	13
Organisations internationales	6	7	13	5	4	9
ONG	0	26	26	9	0	9
Médias	1	2	3	2	0	2
Universitaires	0	1	1	1	0	1
Secteur privé	1	0	1	0	1	1
Total	42	74	116	47	27	74

4.2. Enquêtes

55. Deux enquêtes en ligne ont été menées afin de faire participer un plus grand nombre de parties prenantes internes et externes. La première enquête (enquête 1) s'adressait au personnel du Bureau, tandis que la seconde (enquête 2) visait un éventail plus large de parties prenantes collaborant avec le Commissaire. L'objectif était de recueillir des informations supplémentaires sur les questions clés examinées dans le cadre de l'évaluation et de veiller à englober plusieurs groupes de parties prenantes. Les questionnaires des enquêtes figurent à l'annexe 4. Les enquêtes ont été réalisées à l'aide de SurveyMonkey et ont duré trois semaines, du 4 au 27 octobre 2023. Une fois la

10. <https://www.talkwalker.com/fr/>

période d'enquête terminée, les données ont été traitées conformément aux règles du Conseil de l'Europe en matière de protection des données¹¹.

56. L'enquête 1 a recueilli 24 réponses de membres du personnel du Bureau, soit un taux de réponse de 92 %. Parmi les répondants, 71 % avaient plus de cinq ans d'expérience au sein du Bureau, dont un quart (25 %) étaient membres du personnel depuis plus de dix ans.

57. L'enquête 2 a reçu un total de 209 réponses, mais les réponses utilisables pour l'analyse (réponses complètes) variaient en fonction de la question. Elle a été diffusée à 593 personnes figurant sur la liste de contacts gérée par le Bureau, représentant un large éventail de parties prenantes. Près de la moitié (49 %) des répondants à l'enquête 2 étaient des représentants d'ONG, les SNDH (18 %), les OSC (10 %), les universitaires (6 %), les organisations internationales, les journalistes, le personnel du Conseil de l'Europe (4 %) et d'autres personnes constituant le reste. Avec un taux de réponse de 39 %, l'objectif atteint pour les réponses à l'enquête 2 a été jugé satisfaisant aux fins de l'analyse.

58. Les répondants venaient de 41 pays, quatre pays (France, Italie, Serbie et République tchèque) représentant 31 % des réponses. Les enquêtes étaient disponibles en anglais et en français, mais la grande majorité (94 %) a répondu au questionnaire en anglais.

4.3. Études de cas thématiques étayées par des visites de pays

59. Quatre études de cas thématiques ont été menées dans le cadre de l'évaluation afin de fournir des exemples concrets illustrant différents aspects du travail du Commissaire de manière plus approfondie. L'objectif de la sélection proposée était de choisir un échantillon représentatif des initiatives de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme au cours de la période définie pour l'évaluation (2017-2023). Il s'agissait de trouver un équilibre pour parvenir à un échantillon représentatif, reflétant à la fois les réussites et les défis rencontrés par les Commissaires, tout en mettant en lumière les enseignements tirés, les tendances et les questions émergentes, le cas échéant. Les études de cas ont porté sur les thèmes suivants : la migration, les droits des femmes et l'égalité de genre, la protection des défenseur-es des droits humains et l'intelligence artificielle. Les trois premiers ont été proposés sur la base des thèmes qui ont émergé de la recherche préliminaire comme des questions prioritaires de 2017 à 2023 (période d'évaluation) et qui ont attiré l'attention des deux Commissaires. Le quatrième thème, l'IA, était une priorité pour la Commissaire actuelle et a été sélectionné en raison de son importance croissante dans les dialogues sur les droits humains. Les données pour les études de cas ont été recueillies de différentes façons, notamment par des visites de pays, qui ont fourni des exemples concrets d'activités pertinentes mises en œuvre au niveau national, ainsi que par l'intermédiaire de plusieurs études et rapports, de la lettre d'information du Commissaire, de la revue de presse et des rapports d'activité. Les études de cas détaillées figurent à l'annexe 1.

60. Les évaluateurs ont dressé une longue liste de pays devant faire l'objet d'une étude plus approfondie, à distance ou en personne, pour étayer les quatre études de cas thématiques susmentionnées. Leur sélection s'est fondée sur les critères de sélection suivants :

- les questions thématiques mises en lumière par le Commissaire ;
- le nombre de visites et d'activités menées par le Commissaire dans le pays ;
- la représentation régionale ;
- la visibilité et la présence dans les médias du point de vue du Commissaire ;
- le profil et le mode de fonctionnement de l'INDH du pays ;

11. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/1680591ce5>.

- les contraintes logistiques, ainsi que les questions de sécurité ou les situations politiquement sensibles qui peuvent entraver l'accès des évaluateurs (comme en Ukraine, par exemple) ;
- la valeur ajoutée d'une visite en personne sur le terrain par rapport à une visite à distance.

61. À la suite de discussions avec le groupe de référence en tenant compte de ces critères, la sélection des pays indiqués dans le tableau ci-dessous a été approuvée. Des visites en personne ont été effectuées en Italie et en Pologne. Elles ont duré quatre jours chacune et ont donné lieu à des réunions en face à face avec des représentants des autorités nationales des deux pays, des ONG et d'autres acteurs de la société civile. Les deux autres études de cas ont été réalisées à distance pour le Royaume-Uni et la Slovaquie.

Tableau 3 : Sélection des pays et détails connexes

Type de visite	Pays	Nombre d'activités spécifiques dans le pays ¹²	Thèmes spécifiques
En personne	Pologne	10	Migration, État de droit, droits sexuels et reproductifs des femmes, égalité de genre, violences faites aux femmes, personnes LGBTI.
	Italie	7	Migration et droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, droits des femmes et égalité de genre, liberté d'expression et sécurité des journalistes, personnes LGBTI (enregistrement et certificats de naissance des enfants de couples de même sexe).
À distance	Slovaquie	3	Liberté d'expression et liberté des médias, stigmatisation de la société civile.
	Royaume-Uni	8	Affaiblissement de la protection des droits humains, droits des enfants, Irlande du Nord, migration.

4.4. Observation directe

62. À deux reprises, l'observation directe de la Commissaire en personne, lors d'un échange de vues avec le Comité des Ministres le 4 octobre 2023 et d'un échange de vues sur la situation des défenseur-es des droits humains en Europe dans le cadre d'une présentation à la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire le 12 octobre 2023 – qui a été rendue possible grâce à la participation en personne de la responsable d'évaluation de la DIO – s'est avérée tout aussi utile et instructive.

4.5. Analyse comparative

63. Une analyse comparative a été réalisée en vue d'illustrer la position de l'institution du Commissaire par rapport à trois autres organisations internationales axées sur les droits humains. Les critères de sélection des institutions pour l'analyse comparative comprenaient le mandat de l'institution, la couverture géographique, la composition et la taille de l'institution ainsi que la nature de la coopération et du dialogue avec les autorités nationales, les défenseur-es des droits humains et les SNDH.

12. Nombre d'activités spécifiques (réunions avec des responsables de haut rang, visites et/ou missions dans le pays, rapports nationaux, mémorandums, lettres et déclarations, ainsi qu'interventions en qualité de tierce partie et communications au titre de la Règle 9) menées par le Commissaire dans le pays au cours de la période définie pour l'évaluation.

64. Sur la base des critères susmentionnés, trois institutions ont été retenues : 1. l'Union européenne, dont l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) et le Représentant spécial de l'UE (RSUE) pour les droits de l'homme ; 2. le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE ; 3. le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

4.6. Contraintes et limites

65. Tout au long de l'évaluation, un certain nombre de contraintes ou de limites méthodologiques ont été rencontrées, que l'équipe s'est efforcée de réduire autant que possible. En fait, bon nombre des difficultés énumérées ci-dessous avaient déjà été repérées lors de la phase initiale et des mesures avaient été prises pour les atténuer lorsque cela était possible. Le soutien actif de la DIO dans la réalisation de cette évaluation a permis de réduire au minimum les difficultés qui ont été ou auraient pu être rencontrées.

Tableau 4 : Contraintes et situation face à ces contraintes

Contraintes	Situation
Environnement à plusieurs niveaux complexe.	Satisfaisante : efforts déployés pour trouver un équilibre approprié entre précision et concision.
Observation limitée du fonctionnement interne et externe du travail des Commissaires et diversité des parties prenantes.	Bonne : la sélection des informateurs clés et le bon taux de réponse aux enquêtes ont aidé l'équipe à comprendre les différentes perspectives.
Taille réduite de l'équipe d'évaluation et contraintes de temps.	Satisfaisante : adaptation en fonction des besoins. La taille réduite de l'équipe limite l'analyse approfondie des thèmes, d'où la nécessité de gérer les attentes.
Réception tardive des listes de contacts.	Bonne : le lancement des deux enquêtes a été retardé ; toutefois, lorsque la période d'enquête s'est terminée le 27 octobre 2023, un taux de réponse satisfaisant avait été atteint.

5. Principaux constats

66. Cette section présente les constats établis pour chacune des cinq questions posées dans le cadre de l'évaluation.

5.1. QE 1 : Pertinence

QE 1.

Le travail du commissaire était-il pertinent pour l'accomplissement de la mission ?

67. Cette question visait à déterminer dans quelle mesure l'approche des Commissaires était cohérente avec le mandat et si les priorités définies par les Commissaires étaient pertinentes pour la réalisation de la mission.

Constat 1. Les priorités thématiques des Commissaires au cours de la période 2017-2023 ont varié au fil du temps en réponse à un contexte en évolution, tout en conservant une vision à long terme.

68. Le mandat et les objectifs du Commissaire sont définis dans la Résolution (99) 50¹³. En tant qu'institution non judiciaire chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits humains ainsi que le respect de ces droits, tels qu'ils sont énoncés dans les instruments du Conseil

13. Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999 lors de sa 104e Session).

de l'Europe relatifs aux droits humains, les Commissaires ont abordé un large éventail de thèmes liés aux droits humains dans le cadre de leur mandat. **Depuis 2017, les deux Commissaires ont traité plus de 30 thèmes différents relatifs aux droits humains** dans leurs documents thématiques, discours, communiqués de presse, déclarations, recommandations, rapports par pays, interventions en qualité de tierce partie, communications au titre de la Règle 9 et observations.

69. **Chaque Commissaire a abordé la hiérarchisation de ces thèmes de manière distincte** : le Commissaire précédent s'est appuyé sur les analyses de ses conseillers pour établir les problèmes de droits humains les plus urgents dans les États membres, tandis que la Commissaire actuelle a privilégié les crises émergentes en matière de droits humains (comme les migrations), ce qui s'explique aussi en grande partie par l'évolution rapide du paysage politique et social en Europe.

70. L'examen des rapports d'activité annuels a révélé que **de nombreux thèmes traités par les deux Commissaires se sont maintenus d'un mandat à l'autre** et, dans la plupart des cas, remontent aux mandats de leurs prédécesseurs. Par exemple, les deux Commissaires ont régulièrement soulevé des questions spécifiques sur les migrations, les droits des femmes, l'inclusion et la problématique LGBTI. Parmi les quatre thèmes choisis pour les études de cas thématiques jointes en annexe, seul l'un d'entre eux, l'intelligence artificielle, n'avait pas été abordé par les Commissaires précédents.

71. Bien qu'il y ait eu une continuité dans les thèmes, la hiérarchie entre ces thèmes a évolué. Le Commissaire précédent **a porté une attention particulière aux personnes en situation de handicap**, dont celles présentant des déficiences intellectuelles et psychosociales, en se concentrant sur leurs droits, tels que le droit de vivre dans la société, le droit à la capacité juridique, le droit à une éducation inclusive, ainsi que leurs droits dans le cadre des traitements en psychiatrie¹⁴.

72. L'examen des rapports d'activité¹⁵ et des rapports par pays¹⁶ a montré que la Commissaire actuelle a accordé une plus grande priorité au fait de répondre aux crises émergentes des droits humains, notamment en ce qui concerne les migrations (comme l'a observé l'équipe d'évaluation lors de ses visites en Italie et en Pologne) et les situations de conflit, tout en restant consciente des défis à plus long terme, qui vont des droits des femmes en Europe de l'Est aux questions de justice et de paix telles que celles concernant les Tatars de Crimée¹⁷ et la réconciliation dans la région de l'ex-Yougoslavie¹⁸. En outre, la Commissaire actuelle s'est efforcée à maintes reprises de sensibiliser aux implications de l'intelligence artificielle en matière de droits humains¹⁹. Le personnel du Bureau a noté, et cette opinion est corroborée par l'examen des recommandations qui ont été publiées (figure 3), que certaines questions, notamment les migrations, les droits des femmes, l'IA, la problématique LGBTI et les questions environnementales, ont pris une telle importance que d'autres thèmes ont reçu moins d'attention. Ce choix a été jugé approprié par la Commissaire. Les réponses du personnel à l'enquête ont montré que 18 personnes sur 21 (86 %) étaient tout à fait d'accord (10) ou plutôt d'accord (8) avec le fait que les Commissaires avaient établi des priorités pertinentes pour leur mission.

14. Ibid.

15. Nils Muižnieks (2017), [Human Rights in Europe: from crisis to renewal?](#) (en anglaise uniquement).

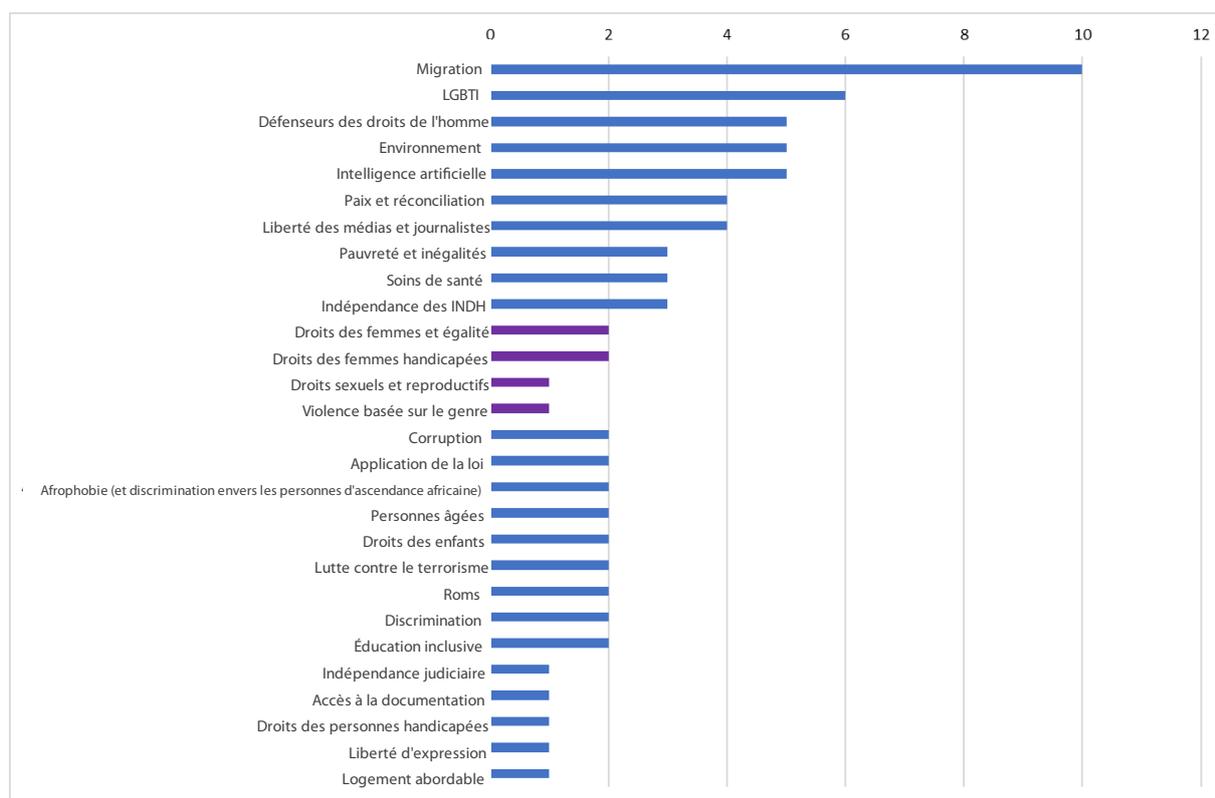
16. [Rapport d'activité annuel 2022 de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#).

17. Commissaire aux droits de l'homme (2023), [Crimean Tatars' struggle for human rights](#) (en anglais uniquement)

18. Commissaire aux droits de l'homme (2023), [Confronter le passé pour un avenir meilleur - Vers la justice, la paix et la cohésion sociale dans la région de l'ex-Yougoslavie](#).

19. Commissaire aux droits de l'homme (2019), [Décoder l'intelligence artificielle : 10 mesures pour protéger les droits de l'homme](#) ; Commissaire aux droits de l'homme (2023), [Les droits humains dès la conception de l'IA - une protection durable des droits humains à l'ère de l'intelligence artificielle : recommandation de suivi](#). Chacune des publications du Commissaire a fait l'objet d'un atelier ou d'une table ronde à l'intention des SNDH.

Figure 3 : Recommandations, documents thématiques et articles du Carnet des droits humains par thème (publiés entre 2017 et 2023)



Source : [site web du Commissaire](#), consulté en décembre 2023

73. La promotion de l'éducation aux droits humains est l'un des sujets figurant dans le mandat du Commissaire ; toutefois, les Commissaires n'en ont pas fait une priorité, probablement parce que d'autres entités du Conseil de l'Europe ont mis en place des moyens dans ce domaine et sont aujourd'hui directement chargées de cette question. Cependant, le Commissaire traite indirectement de l'éducation aux droits humains dans le cadre des activités de sensibilisation en faveur de l'objectif plus large de promotion du respect des droits humains par les États membres.

74. Les Commissaires ont également ajusté leurs priorités en fonction des problèmes structurels les plus urgents survenus au cours de leur mandat. Pendant la pandémie de covid-19, la Commissaire a choisi de se concentrer sur les risques de santé et d'isolement encourus par les groupes vulnérables. Elle a par exemple formulé des recommandations sur la manière de rendre les systèmes de santé plus résilients face aux pandémies, en s'attaquant aux inégalités en matière de santé, en investissant dans des systèmes de santé publique durables et en accordant la priorité aux droits des patients et au bien-être des professionnels de la santé²⁰.

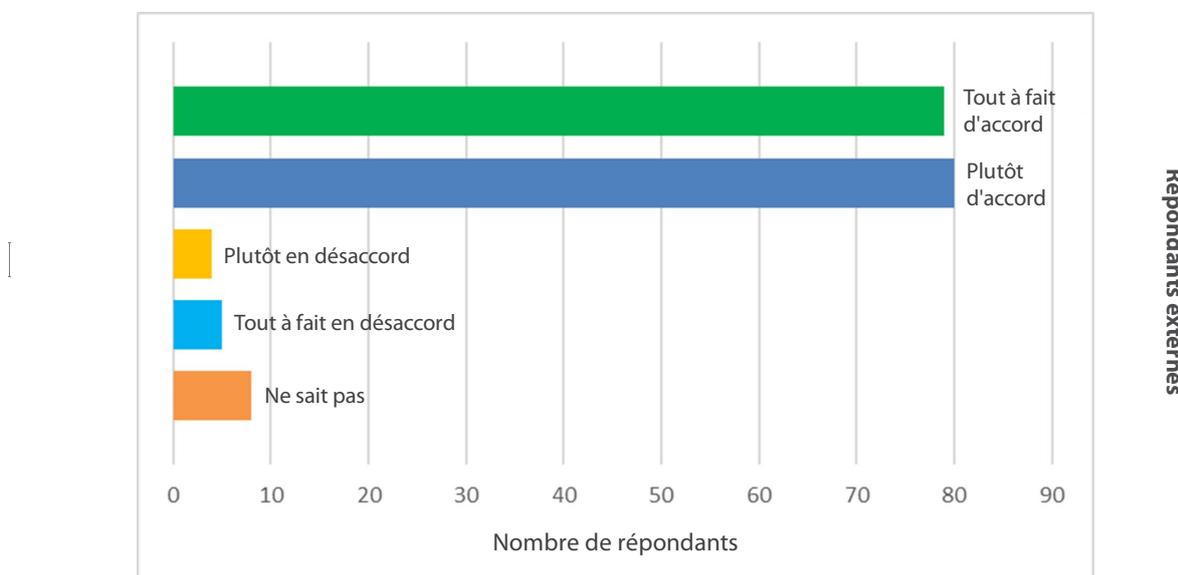
75. Lors des visites de pays, les Commissaires ont principalement mis l'accent sur les questions des migrations et des droits des femmes en tant que thèmes relatifs aux droits humains, qui, ensemble, ont représenté plus d'un tiers des thèmes abordés au cours de la période 2017-2023. Des détails supplémentaires sont fournis à l'annexe 12.

76. Les informateurs clés et les répondants aux enquêtes ont généralement considéré que les différentes approches adoptées par les deux Commissaires pour définir les priorités étaient appropriées. Les résultats de l'enquête ont montré que 150 sur 166 (90 %) répondants externes étaient tout à fait d'accord (73) ou plutôt d'accord (77) avec le fait que le Commissaire avait

20. Déclaration du Commissaire des droits de l'homme à l'occasion de la Journée mondiale de la santé (2022), [Vers des systèmes de santé inclusifs et résilients accessibles à tous : où en sommes-nous ?](#)

correctement déterminé les priorités pertinentes pour la mission. Les répondants qui ont exprimé des avis moins favorables ont notamment reconnu la difficulté de couvrir plusieurs thèmes liés aux droits humains, en particulier avec des ressources limitées, et ont souligné le changement de priorité en faveur de réponses immédiates aux crises émergentes dans le domaine des droits humains.

Figure 4 : Les priorités établies par le Commissaire étaient pertinentes par rapport à la mission



Source : données de l'enquête

Constat 2. La hiérarchisation des pays par les Commissaires qui se sont succédé a évolué, passant d'une volonté de couvrir l'ensemble des États membres par l'intermédiaire de visites de pays à une volonté de réagir vite à des situations de droits humains qui se détériorent rapidement.

77. Si les thèmes traités par les deux Commissaires étaient similaires, l'approche adoptée dans le choix des pays à visiter en priorité a été différente. Le Commissaire précédent a tenu à visiter chaque État membre au cours de son mandat, ce qui était quasiment impossible pendant le mandat de la Commissaire actuelle en raison des restrictions de voyage mises en place pendant la pandémie de covid-19. La Commissaire et son Bureau sont rapidement passés à des dialogues en ligne.

78. Suite à l'attaque militaire de la Russie contre l'Ukraine, près de 40 % des visites de pays de la Commissaire se sont déroulées en Ukraine ou dans les pays limitrophes. Dans le même temps, la Commissaire a souligné que l'attention portée à l'Ukraine ne devait pas se traduire par une dispersion des efforts et elle a insisté sur la nécessité de continuer à travailler sur le respect, par les États membres, des valeurs et des normes du Conseil de l'Europe²¹.

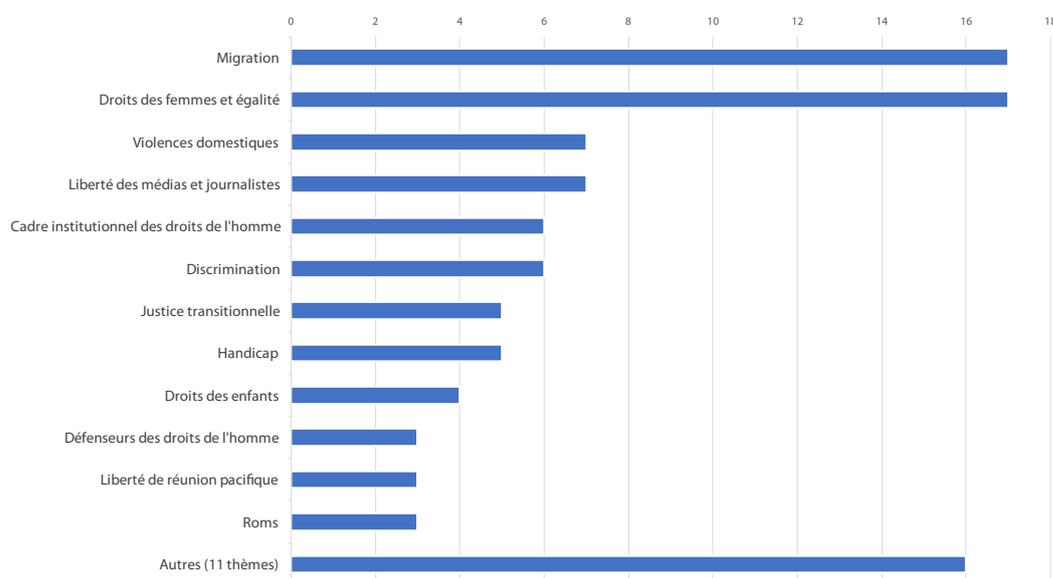
79. Au cours des mandats des deux Commissaires, les visites dans les États membres ont ciblé des thèmes pertinents par rapport au contexte des pays, tout en tenant compte des priorités thématiques globales. Un examen des 23 visites²² des Commissaires dans les États membres au cours de la période 2017-2023 a révélé que deux thèmes, la migration et les droits des femmes,

21. 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavik, Islande, 16-17 mai 2023) – [Suivi – Contributions de la Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Commissaire aux droits de l'homme, de la Secrétaire générale de l'Assemblée parlementaire et du Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.](#)

22. Il s'agissait principalement de visites spécifiques dans les pays et non des dialogues que les Commissaires ont organisés en marge des événements relatifs aux droits humains auxquels ils ont participé. La « visite » effectuée au Portugal en 2020 a consisté en une série de dialogues en ligne avec les parties prenantes concernées, en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie.

constituaient un domaine d'intérêt principal lors des visites de pays, représentant plus du tiers des quasi 100 thèmes relatifs aux droits humains abordés lors des visites de pays (Figure 5). Environ la moitié des visites de pays ont été organisées dans le cadre de visites de réaction rapide et presque toutes étaient axées sur les migrations.

Figure 5 : Domaines d'action thématiques abordés lors des visites de pays au cours de la période 2017-2020²³



80. Les Commissaires et leur personnel ont toujours été perçus comme étant disposés à écouter les préoccupations qui ne relevaient pas des priorités et à agir si nécessaire. La réactivité de la Commissaire actuelle a démontré son engagement et sa détermination, mais cela l'a amenée à intervenir dans des environnements complexes où il est crucial de faire preuve de tact, afin que toutes les parties se sentent traitées de manière équitable, en particulier lorsqu'il s'agit des gouvernements.

Constat 3. Dans le cadre du mandat, les types d'actions choisis par les Commissaires étaient cohérents avec leurs priorités thématiques.

81. **La planification et la mise en œuvre des activités par les Commissaires ont été cohérentes avec leur mandat.** Au cours de son mandat, la Commissaire actuelle a mis l'accent sur des types d'actions spécifiques : elle a étendu la capacité de réaction rapide de son Bureau et renforcé le rôle de ce dernier dans la garantie de l'exécution des arrêts de la Cour. Il s'agit d'une conséquence directe de son choix en matière de priorités thématiques (Constat 1), visant à répondre à un environnement en constante évolution.

82. **Réaction rapide** - En raison des crises majeures successives, les priorités ont sans cesse été modifiées dans la pratique et, partant, les actions ont dû s'ajuster à cette nouvelle situation. Dans ce contexte, les informateurs ont souvent souligné l'importance croissante, sous le mandat de la Commissaire actuelle, des visites de réaction rapide organisées au pied levé pour évaluer et atténuer les crises des droits humains en cours. De nombreuses visites de réaction rapide ont été effectuées en réponse à l'attaque militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui a entraîné des violations graves et massives des droits humains et du droit international humanitaire. Les visites

23. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Rapports annuels d'activité 2017-2022](#), [Rapports trimestriels pour les trois premiers trimestres de 2023](#) et communiqué de presse du 26 octobre 2023, [la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe conclut sa visite en Arménie et en Azerbaïdjan en mettant l'accent sur la situation des droits humains des personnes touchées par le conflit dans la région du Karabakh et ses alentours](#).

dans la région frontalière de la Pologne avec le Bélarus, concernant les droits humains des migrants, illustrent également cette tendance²⁴. Un autre exemple est la visite à Lampedusa en Italie²⁵ et plus récemment en Arménie et en Azerbaïdjan pour attirer l'attention sur la situation des droits humains des personnes touchées par le conflit dans la région du Karabakh et ses alentours²⁶.

83. **Arrêts de la Cour** - la Règle 9 modifiée a permis à la Commissaire actuelle d'être la première à s'engager formellement dans le processus de supervision de l'exécution des arrêts de la Cour ; au cours de la période 2020-2023, elle a soumis huit « communications au titre de la Règle 9 » au Comité des Ministres.

5.2. QE 2 : Cohérence

QE 2.

Dans quelle mesure les interventions du Commissaire sont-elles cohérentes (compatibles et/ou complémentaires) avec les interventions d'autres acteurs internes et externes dans ce domaine ?

84. La section sur la cohérence examine comment l'institution du Commissaire se concerte avec d'autres entités du Conseil de l'Europe (cohérence interne) et comment son rôle se situe par rapport à d'autres organismes internationaux dotés de mandats similaires ainsi qu'aux INDH (cohérence externe).

5.2.1 Cohérence interne

Constat 4. Le Commissaire a collaboré à des degrés divers avec d'autres institutions du Conseil de l'Europe, tout en veillant à transmettre un message cohérent avec le ou la Secrétaire Générale, le Comité des Ministres, la Cour et l'Assemblée parlementaire.

85. Le Bureau du Commissaire fait partie de l'Organisation, bien qu'il jouisse d'un niveau élevé d'autonomie. Le mandat du Bureau « prend en considération dans toutes ses activités et en tant que de besoin, l'importance de la communication interne et externe en étroite coopération avec les différentes GEA concernées »²⁷.

86. Les résultats des enquêtes ont montré que 80 % du personnel du Bureau et 85 % des répondants externes étaient tout à fait d'accord (33 et 41 % respectivement) ou plutôt d'accord (44 et 57 %) pour dire que le travail du Commissaire en matière de droits humains complétait le travail d'autres organes et entités du Conseil de l'Europe.

87. Conformément à son mandat, le Commissaire doit rappeler aux États membres leurs obligations en matière de droits humains, ce qui confère aux déclarations du Commissaire une perspective différente de celle des déclarations du Secrétaire Général. Il existe deux domaines de travail dans lesquels le Secrétaire Général et le Commissaire ont été très actifs. Premièrement, la **protection des défenseur-es des droits humains** constitue une responsabilité clé du Commissaire dans le cadre de son mandat²⁸. Ce dernier entretient également des relations très étroites avec les défenseur-es des droits humains et plaide en leur faveur. Le Secrétaire Général a également pour

24. La Commissaire appelle à autoriser immédiatement l'accès des acteurs nationaux et internationaux des droits de l'homme et des médias à la frontière entre la Pologne et le Bélarus afin de mettre fin aux souffrances des migrants et aux violations des droits de l'homme, novembre 2021.

25. Déclaration de la Commissaire à la suite de sa visite en Italie (2023), « Il est temps de changer radicalement de politique migratoire et de promouvoir efficacement les droits des femmes et l'égalité de genre ».

26. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe conclut sa visite en Arménie et en Azerbaïdjan en mettant l'accent sur la situation des droits humains des personnes touchées par le conflit dans la région du Karabakh et ses alentours.

27. Organisation et mandats du Secrétariat – Organisation (coe.int).

28. Défenseurs des droits humains – Commissaire aux droits de l'homme (coe.int).

mandat de protéger les défenseur·es des droits humains. À cet effet, une procédure spéciale a été mise en place pour leur permettre de signaler directement les cas où des représailles auraient été exercées à leur encontre en raison de leur coopération avec le Conseil de l'Europe²⁹. Deuxièmement, à la suite de la déclaration d'Helsinki³⁰ en 2019, le Secrétaire Général a créé un cadre de coopération avec la société civile³¹. Récemment, une feuille de route a été présentée par le Secrétaire Général³² et une réunion avec la société civile a été organisée en septembre 2023³³, à laquelle ont participé des représentants du Bureau³⁴. Le Commissaire travaille également en étroite collaboration avec la société civile et agit comme l'un des principaux points de contact de l'Organisation pour les ONG, en particulier celles qui font l'objet de persécutions.

88. Les conclusions du Sommet de Reykjavik indiquent que les États membres s'engagent à nouveau en faveur du système de la Convention en « reconna[issant] le rôle de la Commissaire aux droits de l'homme, des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile dans le contrôle du respect de la Convention et des arrêts de la Cour »³⁵.

89. La relation entre le Commissaire et la Cour a considérablement varié au fil du temps, passant d'une séparation claire des fonctions à des interactions croissantes³⁶. Le mandat du Commissaire par rapport à la Cour est clair et indique que « [l]e ou la Commissaire respecte la compétence des organes de contrôle mis en place dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme ou d'autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme et exerce des fonctions autres que celles remplies par ces derniers. Le Commissaire ne se saisit pas de requêtes individuelles »³⁷.

90. Les Commissaires se sont souvent appuyés sur les normes de la Convention et sur la jurisprudence de la Cour. Dans certains cas, cependant, les recommandations formulées par le Commissaire ont reposé sur des normes plus larges pour aller plus loin que certains arrêts rendus par la Cour. Ainsi, dans le domaine des migrations, le Commissaire s'est démarqué de la Cour en ce qui concerne la détention des enfants migrants³⁸.

91. La Cour a fréquemment fait référence au travail du Commissaire. Les renvois entre le Commissaire et la Cour démontrent que les deux institutions se complètent, contribuant au dialogue judiciaire et renforçant les conclusions du Commissaire par des décisions judiciaires. Cela aide également la Cour à faire de la Convention un « instrument vivant »³⁹.

92. Compte tenu des interventions en qualité de tierce partie du Commissaire devant la Cour, au nombre de 22 depuis 2017, le travail du Commissaire soutient et complète celui de la Cour. Le Bureau dispose d'un conseiller thématique qui s'occupe de la préparation des interventions en

29. Procédure du Cabinet sur les défenseurs des droits humains qui coopèrent avec le Conseil de l'Europe – Secrétaire Général (coe.int).

30. Déclaration à l'occasion du 70e anniversaire du Conseil de l'Europe.

31. Suivi des décisions d'Helsinki sur la société civile.

32. Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027.

33. Journée internationale de la démocratie : la Secrétaire Générale ouvre le premier échange de vues avec la société civile – Portail (coe.int).

34. Discours prononcé par la Secrétaire Générale à l'occasion de l'ouverture du premier échange de vues avec la société civile lors de la Journée internationale de la démocratie (coe.int).

35. Déclaration de Reykjavik, 4e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, Annexe IV.

36. Mijatović D. et Weber A. (2020), "The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the European Court of Human Rights: an ever-closer relationship", *Revue québécoise de droit international*, 79-97.

<https://doi.org/10.7202/1078530ar>.

37. Voir Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

38. *A.M. et autres c. France*, requête n° 24587/12 (12 juillet 2016).

39. Mijatović D. et Weber A. (2020), "The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the European Court of Human Rights: an ever-closer relationship", *Revue québécoise de droit international*, 79-97.

<https://doi.org/10.7202/1078530ar>, p. 86.

qualité de tierce partie, ainsi que de la Cour et de la Convention en général, mais la Cour ne dispose pas d'un correspondant pour le Bureau. Actuellement, les canaux de communication entre la Cour et le Bureau sont maintenus à un niveau formel, plutôt qu'à un niveau opérationnel.

93. Le Commissaire peut directement soumettre des communications au Comité des Ministres en application de la Règle 9, ce qui n'empêche pas le Secrétariat du Conseil de l'Europe de prendre en considération les actions du Commissaire en dehors de ces communications. Le Commissaire a constamment rappelé aux États membres que la non-exécution des arrêts de la Cour est une responsabilité partagée. Toutefois, en ce qui concerne la promotion de l'exécution des arrêts dans les États membres, le Commissaire est perçu comme plus efficace lorsque les arguments avancés reposent principalement sur des bases juridiques, car il devient alors plus difficile de rejeter les arguments en affirmant qu'ils seraient motivés par des considérations politiques. D'autres affirment que si les arguments juridiques peuvent également provenir d'autres parties, le Commissaire est souvent la seule institution à pouvoir fournir des informations contextuelles faisant autorité, ce qui est considéré comme apportant une valeur ajoutée aux communications.

Tableau 5 : Mandats en lien avec le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire

Critères	Commissaire aux droits de l'homme	Secrétaire Général
Mandats en lien avec le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire	Adresse un rapport sur toute question particulière au Comité des Ministres ou à l'Assemblée parlementaire et au Comité des Ministres; répond, de la manière que le Commissaire juge appropriée, aux demandes formulées par le Comité des Ministres ou l'Assemblée parlementaire lorsque ces derniers agissent dans l'accomplissement de leur tâche de veiller au respect des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains ; soumet un rapport annuel au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire. Le Commissaire prend en compte les vues exprimées par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en ce qui concerne ses activités. Il peut prendre directement contact avec les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe.	Le ou la Secrétaire Général-e est responsable de l'activité du Secrétariat devant le Comité des Ministres. Il ou elle fournit notamment à l'Assemblée Consultative (...) les services administratifs et autres dont elle peut avoir besoin. Le budget du Conseil de l'Europe est soumis chaque année par le ou la Secrétaire Général-e à l'approbation du Comité des Ministres. Le ou la Secrétaire Général-e soumet au Comité des Ministres les demandes de l'Assemblée de nature à entraîner des dépenses excédant le montant des crédits déjà inscrits au budget pour l'Assemblée et ses travaux. Il ou elle soumet également au Comité des Ministres une évaluation des dépenses qu'implique l'exécution de chacune des recommandations présentées au Comité des Ministres.

94. La valeur ajoutée du Commissaire est de pouvoir réagir rapidement à de nouvelles violations des droits humains, par rapport aux réponses que peuvent apporter des entités plus grandes telles que l'Assemblée parlementaire. Un autre avantage du Commissaire par rapport aux membres de l'Assemblée est l'indépendance de son mandat, qui lui permet de s'adresser librement aux autorités.

95. Outre le rapport d'activité annuel du Commissaire, les membres de l'Assemblée considèrent que les déclarations et rapports thématiques du Commissaire apportent une valeur ajoutée à leurs travaux, comme par exemple les rapports sur les Tatars de Crimée⁴⁰ en Ukraine et sur les migrations, ainsi que la déclaration sur la situation dans le corridor de Latchine⁴¹. De même, en observant directement une présentation de la Commissaire devant une commission de l'Assemblée, les

40. [La Commissaire attire l'attention sur la lutte des Tatars de Crimée pour les droits humains - Commissaire aux droits de l'homme \(coe.int\)](#).

41. « [Rétablir la libre circulation le long du corridor de Latchine et assurer l'acheminement rapide et sans entrave de l'aide humanitaire dans le Haut-Karabakh](#) » - Commissaire aux droits de l'homme (coe.int).

évaluateurs ont constaté que celle-ci jouissait d'un respect, d'un intérêt et d'une appréciation élevés de la part des membres de l'Assemblée.

96. Le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire s'entretient avec le personnel du Bureau pour être informé des thèmes et des rapports sur lesquels il travaille. De plus, lorsque des visites de pays sont envisagées, le Bureau est jugé utile pour faciliter l'échange d'informations. Cependant, certains GEA considèrent que ce processus est unilatéral et que le Bureau n'entre que rarement en contact avec d'autres organes et entités du Conseil de l'Europe.

5.2.2 Cohérence externe

Constat 5. De manière générale, les mandats sont cohérents avec ceux des organisations avec lesquelles le Commissaire collabore étroitement.

97. L'une des méthodes utilisées par l'équipe d'évaluation pour évaluer la cohérence externe a été une analyse comparative réduite axée sur d'autres organisations internationales ayant un mandat similaire, à savoir l'UE (représentée par deux institutions – la FRA et le RSUE pour les droits de l'homme), le BIDDH de l'OSCE et le HCR⁴². Aux fins de la présente évaluation, la portée de l'analyse se limite à ces trois organisations.

98. Dans le cadre de son mandat, le Commissaire coopère également avec d'autres institutions internationales pour promouvoir et protéger les droits humains, tout en veillant à éviter tout double emploi d'activités inutile. Les résultats des enquêtes ont montré que 90 % du personnel du Bureau et 85 % des répondants externes étaient tout à fait d'accord (48 et 52 %) ou plutôt d'accord (33 et 37 %) pour dire que les interventions du Commissaire étaient cohérentes par rapport à d'autres organisations internationales des droits humains.

42. Le HCR a été sélectionné dans un second temps, car il était initialement prévu de procéder à une analyse comparative avec le HCDH. Cependant, étant donné que l'équipe d'évaluation n'a reçu que peu de réponses du HCDH à sa demande d'entretiens, elle a décidé de remplacer cette agence des Nations Unies par le HCR.

Tableau 6 : Mandats des institutions sélectionnées pour l'analyse comparative

Critères	Commissaire aux droits de l'homme	BIDDH	FRA	RSUE DH	HCR
Mandat de l'institution	Promouvoir le respect effectif des droits humains et aider les États membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière ; promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits humains dans les États membres ; mettre au jour d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des États membres en matière de droits humains ; fournir des conseils et des informations sur la protection des droits humains dans toute la région.	Aider les États participants de l'OSCE à assurer le plein respect des droits humains et des libertés fondamentales, à observer les règles de l'État de droit, à promouvoir les principes de la démocratie et à édifier, renforcer et protéger les institutions démocratiques ainsi qu'à favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société.	Fournir une assistance et une expertise indépendantes et fondées sur des données concernant les droits fondamentaux dans le domaine du droit de l'UE.	Renforcer l'efficacité et la visibilité de la politique de l'UE dans le domaine des droits humains. Le RSUE pour les droits de l'homme œuvre en faveur du renforcement de la démocratie et des institutions, de l'État de droit et de la bonne gouvernance, ainsi qu'au respect des droits humains et des libertés fondamentales dans le monde entier.	Fournir une protection internationale aux réfugiés et rechercher des solutions permanentes à la problématique des réfugiés.

99. **L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA)** est chargée de fournir une assistance et une expertise indépendantes et fondées sur des données concernant les droits fondamentaux dans le domaine du droit de l'UE. Le Commissaire et le directeur de la FRA se rencontrent régulièrement. La FRA a établi des points focaux au niveau opérationnel et politique au sein de diverses institutions du Conseil de l'Europe, notamment le ou la Secrétaire Général-e, la Cour, l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme. La FRA a également le statut d'observateur au sein du Comité sur l'intelligence artificielle (CAI), tout comme le Commissaire.

Le représentant spécial de l'UE (RSUE) pour les droits de l'homme a un mandat large et flexible. Ses tâches consistent à renforcer l'efficacité et la visibilité de la politique de l'UE en matière de droits humains. La principale différence entre les mandats du RSUE pour les droits de l'homme et du Commissaire concerne l'étendue géographique de leurs actions : le premier se concentre sur les États non-membres de l'UE, tandis que le second se focalise uniquement sur les États membres du Conseil de l'Europe (voir

100. Tableau 7).

101. **Le mandat du HCR** consiste à fournir une protection internationale aux réfugiés et aux personnes déplacées en recherchant des solutions permanentes à la problématique des réfugiés. Sur le plan de la cohérence entre les mandats, le mandat du HCR ne couvre que l'un des nombreux thèmes traités par le Commissaire dans le cadre de son mandat (voir Tableau 8). En ce qui concerne l'étendue géographique de leurs actions, le HCR diffère grandement du Commissaire en ce qu'il opère dans la plupart des pays du monde.

Tableau 7 : Étendue géographique des actions menées par les différentes institutions

	UE	Partenariat oriental	Balkans occidentaux et Türkiye	Asie centrale	Reste du monde
BIDDH	x	x	x	x	
FRA	x				
RSUE DH		x	x	x	x
HCR	x	x	x	x	x
Commissaire aux droits de l'homme	x	x	x		

102. Au Conseil de l'Europe, les activités du HCR sont principalement coordonnées par l'intermédiaire du bureau du représentant du HCR à Strasbourg. S'agissant des principaux interlocuteurs du HCR au Conseil de l'Europe, il s'agit principalement du RSSG sur les migrations pour les questions opérationnelles, mais aussi du Bureau du Commissaire. Selon le HCR, les interventions en qualité de tierce partie du Commissaire devant la Cour sont celles qui apportent le plus de valeur ajoutée. Le HCR coordonne ces interventions avec le Commissaire, mais elles sont toujours soumises séparément⁴³.

103. **Le BIDDH** a pour mandat d'aider les États participants de l'OSCE « à assurer le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à observer les règles de l'État de droit, à promouvoir les principes de la démocratie et (...) à édifier, renforcer et protéger les institutions démocratiques ainsi qu'à favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société »⁴⁴. En ce qui concerne la cohérence des mandats, le mandat du BIDDH rejoint celui du Commissaire, à ceci près que le BIDDH se concentre en grande partie sur l'observation des élections, ce qui n'entre pas dans le champ d'action du Commissaire. Du point de vue de ses membres et de l'étendue géographique de ses actions, le BIDDH est très proche du Commissaire. Pour ce qui est des thèmes, le BIDDH s'intéresse de plus en plus aux questions relatives à l'IA et aux défenseur-es des droits humains⁴⁵, ce qui s'aligne avec les priorités du Commissaire.

Tableau 8 : cohérence thématique entre les organisations

	Démocratie et État de droit	Élections	Lutte contre la discrimination et le racisme et protection des minorités	Roms et Gens du voyage	Droits des enfants	Migration et réfugiés	Justice	Liberté d'expression et médias
BIDDH	x	x	x	x		x		
FRA			x	x	x	x	x	
RSUE DH	x							
HCR						x		
Commissaire aux droits de l'homme	x		x	x	x	x	x	x

43. Les affaires *M.A. c. Danemark* sur le regroupement familial en 2019 – jugement en juillet 2021 – et *S.S c. Italie* sur les interceptions et les refoulements ainsi que les opérations de sauvetage en mer en 2019 – affaire toujours pendante – en sont des exemples.

44. Source : Document d'Helsinki, 1992.

45. Border Management and Human Rights, OSCE.

Constat 6. Les interventions du Commissaire sont cohérentes avec les INDH qui jouissent d'un haut niveau d'indépendance et d'impartialité. Cependant, il y a un manque de cohérence avec les INDH des États membres qui n'ont pas cette indépendance.

104. Le mandat du Commissaire en relation avec les INDH est « de fournir des conseils et toute information concernant la protection des droits humains et la prévention des violations des droits humains. Dans ses contacts avec le public, le Commissaire, dans toute la mesure du possible, recourt aux structures des droits humains dans les États membres et collabore avec celles-ci. Là où de telles structures n'existent pas, le Commissaire encourage leur mise en place » et « de favoriser l'action des médiateurs nationaux ou d'autres institutions similaires lorsqu'il en existe »⁴⁶.

105. Lors des visites sur le terrain, des éléments ont indiqué que les questions choisies par le Commissaire sont largement les mêmes que celles sur lesquelles les INDH se concentrent dans leurs pays respectifs. **Ainsi, la voix du Commissaire est cohérente avec celle des INDH et apporte une valeur ajoutée grâce à son poids politique.**

106. Les INDH ne considèrent pas toujours le Commissaire comme leur interlocuteur principal, étant donné que celui-ci ne traite pas les plaintes individuelles et n'est pas mandaté pour mener des enquêtes. En ce sens, **les actions du Commissaire en relation avec les INDH s'alignent davantage sur le travail mené par le REINDH.** À ce titre, l'intervention en qualité de tierce partie de la Commissaire dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États*, constitue un exemple positif de collaboration avec le REINDH⁴⁷.

107. Le Commissaire prend en compte les informations fournies par les SNDH lorsqu'il intervient dans des situations urgentes ayant des implications pour les droits humains. Les deux Commissaires ont considéré les INDH, notamment les institutions des médiateurs, les commissions des droits humains et les organismes de promotion de l'égalité, comme des partenaires essentiels dans l'accomplissement de leur mandat dans le cadre du dialogue avec les États membres⁴⁸.

108. Les résultats des enquêtes ont révélé qu'une grande majorité des répondants, tant parmi le personnel du Bureau que parmi les répondants externes, étaient tout à fait d'accord ou plutôt d'accord avec le fait que les interventions du Commissaire étaient cohérentes avec les INDH. Cela a été démontré par le fait que les répondants ont indiqué que le Commissaire consulte régulièrement les INDH qui sont perçues comme indépendantes et efficaces, en s'appuyant sur leurs avis et leurs recommandations en ce qui concerne des situations nationales spécifiques liées aux droits humains.

Tableau 9 : Aperçu des mandats

Aperçu des mandats	
Commissaire aux droits de l'homme	Fournit des conseils et toute information concernant la protection des droits humains et la prévention des violations des droits humains. Le Commissaire, dans la mesure du possible, recourt aux structures des droits humains dans les États membres et coopère avec ces dernières. Là où de telles structures n'existent pas, le Commissaire encourage leur mise en place et favorise l'action des médiateurs nationaux ou d'autres institutions similaires lorsqu'il en existe.
INDH Pologne ⁴⁹	Le Commissaire polonais pour les droits humains a pour mandat de protéger les libertés et les droits humains et civils, y compris l'application du principe d'égalité de traitement. Le Commissaire peut mener une enquête de manière indépendante, demander l'examen d'un cas par les

46. Résolution (99) 50 (coe.int)

47. <https://ennhri.org/news-and-blog/notice/ennhri-oral-intervention-grand-chamber-of-the-european-court-of-human-rights-duarte-agostinho-others-vs-portugal-others/>.

48. Voir les rapports d'activité annuels des Commissaires pour 2017-2022.

49. INDH choisie comme exemple à la suite des visites de terrain effectuées dans le cadre des études de cas thématiques.

	<p>autorités compétentes ou demander au Sejm (Chambre basse du Parlement polonais) d'ordonner à l'Office supérieur de vérification des comptes d'examiner un cas particulier. Le Commissaire pour les droits humains peut également s'adresser aux autorités compétentes pour leur soumettre des propositions d'initiatives législatives ou d'adoption ou de modification de textes de loi concernant les libertés et les droits humains et civils. Il peut également soumettre des propositions à la Cour suprême en vue de l'adoption de résolutions visant à expliquer les dispositions légales qui, dans la pratique, soulèvent des doutes ou dont l'application a donné lieu à des décisions judiciaires contradictoires. En outre, le Commissaire attire régulièrement l'attention du gouvernement polonais sur les normes internationales en matière de protection des droits fondamentaux et sur la nécessité pour l'État de ratifier les instruments internationaux.</p>
INDH Slovaquie ⁵⁰	<p>Contribue à la protection et à la promotion des droits humains et des libertés fondamentales en Slovaquie en enquêtant sur les plaintes, en soumettant des avis et des recommandations à toute autorité, en traitant les questions urgentes en matière de droits humains, en conduisant des inspections sur place, en assurant l'éducation aux droits humains, en effectuant des recherches, en coopérant avec la société civile et en prenant des initiatives et en faisant des déclarations sur les propositions législatives.</p>
REINDH	<p>Promeut et protège les droits humains en renforçant, en soutenant et en reliant les INDH en Europe, de manière à accroître et à renforcer les INDH qui respectent les principes de Paris⁵¹, à promouvoir et à protéger plus efficacement les droits humains et l'État de droit, ainsi qu'à créer un réseau plus solide et durable.</p>

5.3. QE 3 : Efficacité

QE 3.

Dans quelle mesure le Commissaire a-t-il été efficace dans la réalisation des objectifs et des résultats attendus au cours de la période 2017-2023 ou dans les progrès accomplis dans ce sens ?

109. Comme il a été décrit plus haut, les documents du Programme et Budget du Conseil de l'Europe pour la période 2018-2023 comportaient deux objectifs de résultats, à savoir :

- **Résultat attendu 1.1** : grâce à un dialogue constructif et à une confiance mutuelle, des problèmes ont été identifiés et des solutions concrètes proposées par le Commissaire aux gouvernements, afin d'assurer le respect des droits humains dans les États membres. Les indicateurs de résultats étaient les rapports de suivi par pays ainsi que les mémorandums et les lettres.
- **Résultat attendu 1.2** : le grand public et la société civile dans les États membres ont été informés des thèmes d'actualité relatifs aux droits humains par l'intermédiaire d'activités de sensibilisation. Les indicateurs de résultats étaient les documents thématiques sur des questions prioritaires ou d'actualité et les ateliers, événements et tables rondes.

110. Le tableau 10 ci-dessous présente les indicateurs pour les cibles, les niveaux de référence et les jalons pour le Bureau du Commissaire dans les documents du Programme et Budget.

50. INDH choisie comme exemple à la suite des visites de terrain effectuées dans le cadre des études de cas thématiques.
51. [Les Principes de Paris des Nations Unies et l'accréditation – REINDH](#) (en anglais).

Tableau 10 : Cibles, niveaux de référence et jalons du Programme et Budget pour le Bureau du Commissaire (2016-2025)⁵²

Indicateurs	Cible 2018-2019	Référence 2016	Cible 2020-2021	Référence 2019	Cible 2025	Jalon 2023	Référence 2020	Cible 2027	Jalon 2025	Référence 2022
Résultat 1 - Grâce à un dialogue constructif et à une confiance mutuelle, des problèmes ont été identifiés et des solutions concrètes ont été proposées par le Commissaire aux gouvernements afin de garantir le respect des droits humains dans les États membres										
Nombre de visites et de missions ciblées du Commissaire organisées dans les États membres	>10	N/A	10	11	30	15	10	36	18	10
Nombre de suivis écrits préparés (par exemple, rapports de suivi par pays, mémorandums ou lettres)	>10	N/A	10	9	30	15	10	36	18	10
Nombre de lettres envoyées aux gouvernements des États membres	5	N/A								
Résultat 2 - Le grand public, la société civile et les acteurs des droits humains dans les États membres ont été informés des thèmes d'actualité relatifs aux droits humains par l'intermédiaire d'activités de sensibilisation										
Nombre de documents thématiques publiés sur des questions prioritaires ou d'actualité (par exemple, document thématique, recommandation, article du Carnet des droits humains, déclaration thématique)	>10	N/A	10	7	30	15	10	36	18	11
Nombre d'activités organisées sur des questions d'actualité (par exemple, atelier, événement, table ronde)	≥ 2	2	2	2	8	4	2	12	6	3
Preuves écrites d'articles et d'entretiens publiés dans des médias internationaux et de premier plan	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4800	2400	1000
Pourcentage d'augmentation du nombre d'abonnés sur Twitter	≥+33 %	33%	33%	43%						
Nombre d'abonnés sur twitter.					115K	90K	55K			
Taux d'engagement moyen sur Twitter					1%	1%	1%	1,20%	1,20%	3,40%
Nombre de visiteurs uniques par mois sur le site web du Commissaire								35K	30K	25K

Constat 7. Les Commissaires ont atteint la plupart de leurs objectifs décrits dans les documents successifs du Programme et Budget.

111. Le Tableau 11 présente les cibles, les niveaux de référence et les jalons pour le Bureau du Commissaire dans le Programme et Budget. Les Commissaires ont atteint la plupart de leurs objectifs décrits dans les documents successifs du Programme et Budget. Le nombre de visites de pays et d'ateliers/tables rondes a été inférieur à ce qui était attendu en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie de covid-19 et de la priorité accordée aux réponses rapides.

112. Il s'agit d'une grande réussite, compte tenu des défis auxquels l'institution a dû faire face au cours de la période considérée ; en effet, les événements en personne et notamment les visites de pays ont dû être réduits pendant plus de deux ans en raison de la pandémie de covid-19. La Commissaire et son équipe ont indiqué qu'ils avaient été en mesure de passer relativement vite à des dialogues en ligne avec les États membres et que les objectifs fixés pour les indicateurs de publication avaient été largement atteints. Selon l'équipe d'évaluation, malgré la levée des

52. Documents du Programme et Budget du Conseil de l'Europe couvrant la période 2016-2027. Les cases en gris signifient que l'indicateur n'existait pas pour la période concernée.

restrictions de voyage en 2023, certains objectifs liés aux visites de pays et aux ateliers/tables rondes⁵³ n'ont pu être atteints, car la priorité a été donnée à une réponse rapide sans qu'il n'existe de structure ni de protocoles adaptés au nouveau mode de travail, comme détaillé dans la section suivante.

Tableau 11 : Progrès par rapport aux objectifs du Programme et Budget 2017-2023⁵⁴

Indicateurs	2017		P&B 2018-2019			P&B 2020-2021			P&B 2022-2025		
	Cible 2016-2017	Réalisé 2017	Cible 2018-2019	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Cible 2020-2021	Réalisé 2020	Réalisé 2021	2022-2023 Jalons	Réalisé 2022	Réalisé 2023
Nombre de visites et de missions ciblées du Commissaire organisées chaque année dans des États membres		17	> 10	11	11	10	4	7	15	11	8
Nombre de suivis écrits préparés (rapports de suivi par pays, mémorandums, lettres, etc.)		5	> 10	5	6	10	17	23	15	18	18
Nombre de lettres envoyées aux gouvernements des États membres		19	5	11	14						
Nombre de documents thématiques publiés sur des questions prioritaires ou d'actualité (par exemple, document thématique, recommandation, article du Carnet des droits humains, déclaration thématique)		21	>10	22	24	10	22	20	15	13	18
Nombre d'activités organisées sur des questions d'actualité (par exemple, atelier, événement, table ronde)		4	≥ 2	2	5	2	3	4	4	6	0
Pourcentage d'augmentation du nombre d'abonnés sur Twitter			≥ +33 %			33					
Nombre d'abonnés sur Twitter									90K	68 128	N/A
Taux d'engagement moyen sur Twitter									1 %	3,4	N/A

113. Il convient toutefois de noter que les indicateurs dans le Programme et Budget mesurent principalement des réalisations concrètes, telles que des documents et des événements. Néanmoins, l'introduction d'indicateurs relatifs au taux d'engagement sur Twitter, a permis d'ajouter des outils de mesure d'un niveau supérieur.

Constat 8. Les Commissaires ont su communiquer efficacement sur des questions relatives aux droits humains à travers leurs actions dans les États membres.

114. En publiant divers types de documents, complétés par des discours et des interventions lors de panels, ainsi qu'en organisant des tables rondes et des ateliers, les Commissaires ont mis en évidence, en consultation avec un large éventail de parties prenantes dans les États membres, des

53. Il y a lieu de noter que la Commissaire a régulièrement participé à des panels et prononcé des discours lors de réunions et d'ateliers organisés par d'autres acteurs. Par exemple, lors d'un atelier organisé par le Conseil de l'Europe sur la sécurité des journalistes et la liberté des médias, la Commissaire a exprimé son soutien aux journalistes du Bélarus qui subissent la répression dans l'exercice de leurs fonctions et a appelé les États membres à accroître leur soutien. Source : Commissaire aux droits de l'homme (2023) 2^e [Rapport trimestriel d'activité 2023](#).

54. Documents du Programme et Budget du Conseil de l'Europe couvrant la période 2016-2027. La couleur verte indique que la cible/le jalon a été atteint ou dépassé ; la couleur rouge indique que la cible/le jalon n'a pas été atteint. Le gris signifie que l'indicateur en question n'existait pas pour la période concernée.

questions récurrentes et émergentes en matière de droits humains, comme il était envisagé dans les résultats immédiats de la théorie du changement. En outre, les Commissaires ont adapté leur communication sur ces questions en fonction des différents publics. La diversité des documents permet de répondre avec flexibilité à l'évolution des situations en matière de droits humains et de collaborer avec différentes parties prenantes. Ainsi, les activités du Commissaire prennent des formes variées afin d'aborder divers aspects de la protection et de la promotion des droits humains en fonction de l'objectif et du public (tableau 12).

Tableau 12 : Travail du Commissaire 2017-2023

Réalisations	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	Total
Visites de pays	17	11	11	4	7	11	7	68
Rapports par pays	4	5	5	1	2	3	4	24
Mémoires	1	0	1	2	2	2	0	8
Lettres	19	11	14	14	19	13	14	104
Documents thématiques	3	1	0	1	2	0	2	9
Recommandations	0	0	2	0	0	1	1	4
Articles du Carnet des droits humains	10	7	7	6	6	5	3	44
Discours	8	14	15	15	12	7	12	83
Événements	4	2	5	3	4	6	1	25
Interventions en qualité de tierce partie	5	4	4	3	4	2	0	22
Communications (Règle 9)	0	0	0	5	0	2	2	9

Source : analyse de l'équipe d'évaluation basée sur les rapports du Conseil de l'Europe. Les données pour 2023 ne sont pas définitives et sont arrêtées au mois de décembre 2023.

115. Les messages du Commissaire au sein du Conseil de l'Europe et à l'extérieur, dans des cadres formels et informels, après ces visites, ont été jugés efficaces car le Commissaire a pu s'appuyer sur de multiples sources pour décrire les situations en les illustrant d'exemples concrets. L'un des principaux organes avec lesquels les Commissaires ont eu des échanges réguliers est le Comité des Ministres.

116. La communication et la visibilité ont été jugées positivement. Le fait que le Commissaire et le personnel du Bureau aient pu communiquer efficacement à différents niveaux – avec des représentants des gouvernements, des INDH, des universitaires, des organismes régionaux et des ONG/OSC – est une réussite notable. Cette communication n'était pas à sens unique : le Commissaire et le personnel du Bureau ont entamé les dialogues en ayant déjà une bonne compréhension des situations et ont passé beaucoup de temps à écouter leurs interlocuteurs.

117. Comme cela a été observé dans plusieurs pays concernés par les études de cas, le fait de mettre en lumière des questions relatives aux droits humains a joué un rôle clé dans l'intégration, la promotion ou le maintien de ces questions à l'ordre du jour des défenseur-e-s de ces droits et des décideurs. Dans certains cas, cette mise en lumière a permis d'amplifier l'attention déjà portée par les principales parties prenantes à ces enjeux, plutôt que de constituer un élément déclencheur de cette attention. L'accent mis sur les droits humains des migrants et des demandeurs d'asile en Pologne et à la frontière avec le Bélarus en est un exemple : les interventions du Commissaire ont contribué à ce que les défenseur-es des droits humains, les titulaires d'obligations et le grand public

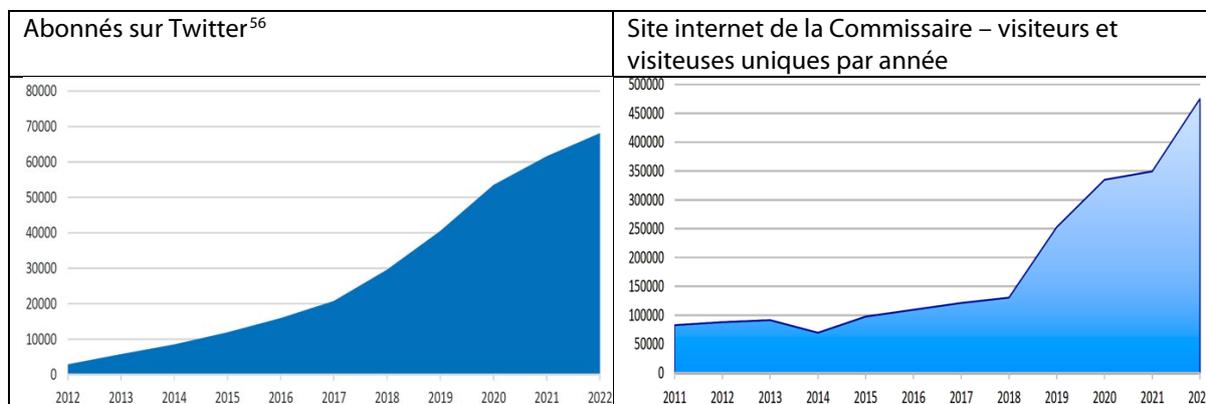
accordent plus d'attention aux questions spécifiques en matière de droits humains qui touchent les migrants et les demandeurs d'asile, tout en étant mieux informés à ce sujet.

118. Les résultats des enquêtes suggèrent que les INDH et la société civile ont utilisé le travail du Commissaire pour soutenir leurs activités en faveur des droits humains. Les tables rondes organisées par la Commissaire en 2019, qui ont mis l'accent sur les conséquences de l'essor de l'IA sur les droits humains, en sont un exemple. En effet, les entretiens avec des membres des INDH et de la société civile dans les États membres ont souligné que cette action avait permis d'attirer leur attention sur cette question et les avait amenés à comprendre la nécessité de tenir compte de l'IA de manière plus systématique dans les questions relatives aux droits humains. Les entretiens et les résultats des enquêtes confirment que le soutien du Commissaire aux INDH a été largement apprécié dans l'ensemble.

Constat 9. Sur la base des données collectées, les interventions des Commissaires ont contribué à sensibiliser les titulaires d'obligations.

119. Grâce à sa formation dans les médias et la communication, la Commissaire actuelle était bien placée pour renforcer la présence du Commissaire sur les réseaux sociaux et ainsi accroître la visibilité des questions relatives aux droits humains. Selon le Bureau, en 2022, plus de 420 000 visiteurs et visiteuses uniques se sont rendu-es sur le site internet de la Commissaire, un nombre record et une augmentation de 17 % par rapport aux chiffres de 2021 (Figure 6 : évolution du nombre d'abonnés sur le compte Twitter de la Commissaire et des visiteurs et visiteuses de son site internet pour la période 2011-2022).

Figure 6 : évolution du nombre d'abonnés sur le compte Twitter de la Commissaire et des visiteurs et visiteuses de son site internet pour la période 2011-2022⁵⁵



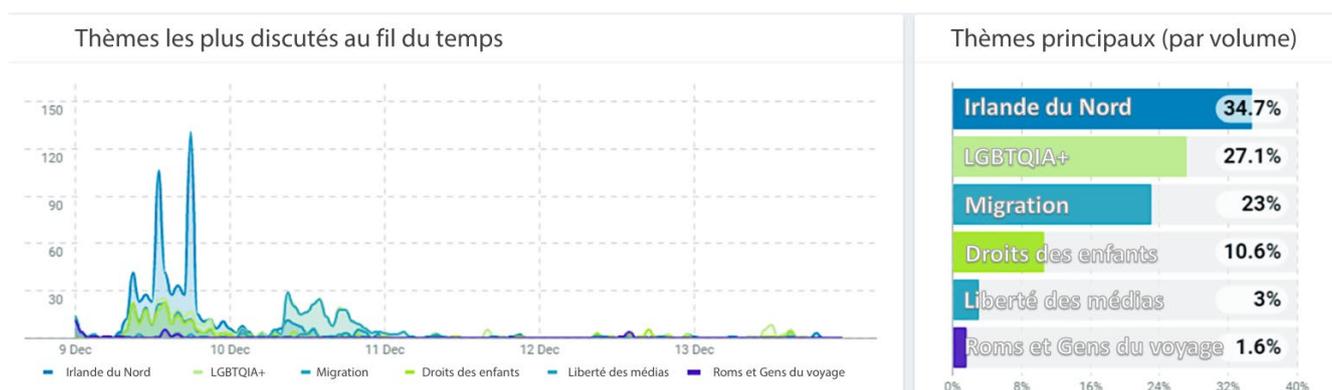
120. La

55. Source : Bureau du Commissaire.

56. Sur Twitter, les 183 tweets publiés ont généré 2,6 millions d'impressions et le compte de la Commissaire a attiré 6 519 nouveaux abonnés, pour un nombre total établi à 68 128 (soit une augmentation de 10,5 % par rapport à 2021). Le taux d'engagement moyen s'élève à 3,4 %.

121. Figure 7 ci-dessous illustre l'écho suscité par la publication du rapport sur la visite de la Commissaire au Royaume-Uni entre le 9 et le 13 décembre 2022. Le rapport a généré collectivement plus de 2 000 commentaires et réactions, dont près de 9 % dans les médias en ligne et plus de 80 % sur Twitter. Cet écho a parfois généré des résultats, grâce à d'autres acteurs, tels que des INDH et des ONG, qui ont relayé le message de la Commissaire.

Figure 7 : Exemple de retombées médiatiques suite à une visite de pays



Source : Bureau du Commissaire

122. Cependant, le Bureau peut avoir une approche très juridique, ce qui n'est pas toujours facile à comprendre pour le grand public. Quelques répondants externes à l'enquête ont souligné la difficulté de faire passer des messages sur les droits humains dans les médias publics.

Constat 10. Le Bureau n'a pas entrepris de définir des résultats de niveau supérieur et disposait de moyens limités pour suivre la mise en œuvre des recommandations par les titulaires d'obligations.

123. En raison de la nature du travail du Commissaire, le Bureau n'a pas clairement défini les résultats de niveau supérieur attendus (résultats et impacts, par exemple). Par conséquent, l'accent a été mis sur les travaux du Commissaire, en considérant que la production d'une déclaration ou d'un rapport était souvent considérée comme le résultat final, plutôt que comme le point de départ d'un processus de changement. Certains acteurs de la société civile s'attendent à ce que les recommandations fassent l'objet d'un suivi systématique de la part du Bureau du Commissaire, bien que ce dernier n'ait pas de fonction de suivi.

124. En l'absence de résultats de niveau supérieur et d'indicateurs appropriés clairement définis, il a été impossible de déterminer de manière systématique quelles activités ont été efficaces dans tel ou tel contexte et lesquelles ne l'ont pas été. En 2021, une évaluation de la gestion basée sur les résultats a été réalisée au sein du Conseil de l'Europe⁵⁷. Selon cette évaluation, le Bureau est en position de définir les résultats des activités du Commissaire et la gestion basée sur les résultats présente un intérêt pour les travaux du Commissaire, et s'y applique, étant donné que les résultats attendus (dans ce cas les résultats intermédiaires de la théorie du changement) autant que leur contribution à des résultats intermédiaires spécifiques peuvent être définis *ex ante*. Pour évaluer les résultats de leurs activités, les Commissaires devraient recourir à des indicateurs de niveau supérieur relatifs aux obligations en matière de droits humains ou, éventuellement, à la mise en œuvre de leurs recommandations dans les États membres respectifs, pour chaque thème traité dans leurs rapports.

125. Cependant, le mandat du Commissaire ne prévoit pas de fonction de suivi et, comme le décrit la section suivante sur l'efficacité, le Bureau du Commissaire, en tant qu'organe non statutaire, dispose d'une capacité limitée pour assurer lui-même le suivi de ses activités. Par conséquent, le Bureau n'est pas en mesure d'évaluer en permanence si les interventions du Commissaire ont contribué à modifier les mesures correctives ou préventives prises par les titulaires d'obligations. Étant donné que d'autres institutions du Conseil de l'Europe et des États membres ont des mandats

57. DIO (2021), Evaluation of results-based management in the Council of Europe (coe.int). La version abrégée du rapport est disponible en français : <https://rm.coe.int/dio-2021-32-rbm-report-final-fr/1680a1c6f6>.

de suivi et, dans de nombreux cas, un intérêt direct à contrôler le suivi des recommandations, il est possible de mettre en place une coopération plus systématique.

Constat 11. De nouveaux éléments indiquent que les réponses rapides et les interventions en qualité de tierce partie, ainsi que les communications au titre de la Règle 9, ont joué un rôle déterminant dans les résultats intermédiaires, notamment en ce qui concerne les mesures prises par les titulaires d'obligations.

126. Bien qu'il ait été difficile pour l'équipe d'évaluation d'évaluer les contributions des Commissaires dans les États membres, les commentaires recueillis dans le cadre des enquêtes et des entretiens avec les ONG et les responsables gouvernementaux indiquent les types d'actions qui ont le plus souvent donné des résultats.

127. Les deux Commissaires ont souligné l'importance cruciale d'une protection efficace des droits humains au niveau national. Celle-ci nécessite une législation conforme aux normes pertinentes en la matière et des systèmes judiciaires efficaces, ainsi que des INDH et une société civile fortes et indépendantes. Quant aux gouvernements, ils demeurent les détenteurs des obligations découlant des instruments applicables en matière de droits humains. Les entretiens avec les parties prenantes de la société civile et les commentaires fournis dans le cadre des enquêtes ont confirmé que les publications des Commissaires avaient soutenu leurs actions en faveur des droits humains, même si ces mêmes informateurs ont estimé qu'il était difficile de prouver que ce soutien avait entraîné un changement d'attitude ou de pratique de la part des détenteurs d'obligations.

128. Les parties prenantes externes ont pour la plupart accueilli très favorablement l'augmentation du nombre de visites de réaction rapide, y voyant une valeur ajoutée au rôle du Commissaire dans la promotion des droits humains. Les visites ont été perçues comme mettant en évidence des situations présentant un risque élevé de violations des droits humains, contribuant ainsi à dissuader les titulaires d'obligations de commettre de telles violations.

129. Cette perception doit être analysée dans le contexte difficile et mouvant qui a marqué la période considérée pour l'évaluation. Les deux Commissaires ont dû faire face à des crises majeures qui ont requis beaucoup d'énergie et de ressources. Le Commissaire précédent a dû gérer les effets de la crise de l'accueil des réfugiés syriens sur les droits humains⁵⁸. À la fin de son mandat, celui-ci a mis en évidence divers facteurs ayant eu une incidence sur les droits humains⁵⁹. Ainsi, il a souligné les effets de la crise économique sur les droits sociaux et économiques et ses répercussions sur les conditions de détention, l'accès à la justice, la situation des groupes vulnérables et les politiques et attitudes à l'égard des minorités et des migrants. Les mouvements migratoires sont de plus en plus politisés : cette politisation a été alimentée par la couverture médiatique de tragédies en mer où des personnes se sont noyées et des bateaux ont coulé, attirant l'attention sur le manque de coopération européenne dans les opérations de recherche et de sauvetage et sur l'incapacité à partager les responsabilités⁶⁰.

130. La Commissaire actuelle a dû composer avec la pandémie de covid-19 et la guerre en Ukraine, qui a conduit à l'expulsion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe. Ces deux crises ont fortement limité la capacité de la Commissaire à effectuer des visites de pays et ont placé le

58. Rapport de Nils Muižnieks, [Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en Slovénie du 20 au 23 mars 2017](#) (en anglais).

59. Nils Muižnieks (2017), [Human Rights in Europe: from crisis to renewal?](#) (en anglais)

60. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Un appel de détresse pour les droits de l'homme : des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée](#) », rapport de suivi à la recommandation de 2019.

Bureau face à des défis majeurs en matière de droits humains⁶¹. Un autre défi souligné par le personnel du Bureau a été **l'absence de soutien gouvernemental suffisant pour visiter des régions en personne et en temps opportun**. Par exemple, la Commissaire n'a pu visiter la région du Karabakh qu'en octobre 2023⁶², longtemps après que la région a été désignée comme une « zone grise »⁶³ et malgré les appels adressés au Conseil de l'Europe « à *ne pas rester aveugle face aux violations flagrantes des droits humains se déroulant dans la région* »⁶⁴.

131. Les interventions du Commissaire en qualité de tierce partie devant la Cour et les communications soumises par le Commissaire au Comité des Ministres en vertu de la Règle 9⁶⁵ ont été jugées très appropriées. Toutes deux ont été considérées comme renforçant les éléments de preuve dans les affaires de droits humains devant la Cour, même si la mesure dans laquelle elles ont contribué à un arrêt allant dans le même sens que l'intervention du Commissaire n'a pas été évaluée. Comme décrit en détail ci-dessous dans les constats sous le critère « impact », un autre domaine dans lequel les Commissaires ont amélioré les résultats concerne leurs interventions en qualité de tierce partie et, au cours du mandat de la Commissaire actuelle, les communications au titre de la Règle 9, qui ont abouti à une proportion relativement élevée d'arrêts allant dans le même sens que l'intervention des Commissaires. La modification en 2017 des règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables a été un facteur clé qui a augmenté le succès des interventions en qualité de tierce partie⁶⁶. Les personnes interrogées ont donné des exemples de la manière dont **le Comité des Ministres a utilisé les communications des Commissaires dans ses évaluations de l'état d'exécution des affaires et dans les décisions qu'il a adoptées** en la matière. Bien qu'ils ne soient pas systématiquement documentés par le Bureau à l'heure actuelle, les exemples les plus clairs de résultats ont été observés dans l'augmentation du nombre d'interventions en qualité de tierce partie et de communications au titre de la Règle 9 (voir la QE 5 pour plus de précisions). Ce retour d'information a largement validé les modes d'action prioritaires de la Commissaire actuelle; en effet, celle-ci a justifié sa hiérarchisation des priorités par les résultats attendus des réactions rapides et des interventions en qualité de tierce partie ainsi que des communications au titre de la Règle 9.

Constat 12. L'indépendance, la qualité et l'exhaustivité des informations recueillies par le Bureau constituent des facteurs essentiels pour asseoir la réputation et la crédibilité du Commissaire et du Bureau, des conditions nécessaires à l'obtention de résultats efficaces.

132. L'indépendance du mandat du Commissaire et la réputation des analyses solides des conseillers ont renforcé la crédibilité du Commissaire et du Bureau. L'indépendance est l'un des deux aspects mentionnés de manière récurrente comme étant particulièrement pertinent pour le rôle du Commissaire. La Commissaire actuelle a souligné elle-même que l'indépendance avait rendu son mandat unique et précieux, car elle lui avait permis d'examiner en profondeur et de rendre

61. [Rapport d'activité annuel 2021 de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#) (2022).

62. [La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe conclut sa visite en Arménie et en Azerbaïdjan en mettant l'accent sur la situation des droits humains des personnes touchées par le conflit dans la région du Karabakh et ses alentours](#).

63. Les « zones grises » sont des « zones d'ombre » où le risque de violations des droits humains est accru et où il n'est pas possible de mener un examen indépendant ou d'accéder à des recours efficaces, ce qui limite la capacité du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les États membres remplissent leurs obligations.

64. Andrew Forde (2021), [Nagorno Karabakh – stark reminder of the Council of Europe's operational "grey zones"](#), *Opinio Juris* (en anglaise).

65. Cette possibilité a été offerte en 2017 lorsque le Comité des Ministres a modifié ses règles relatives à la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

66. Modification des [Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables](#) qui autorise le Commissaire à intervenir dans une procédure devant la Cour, voir note n°4 se rapportant à la Règle 9.

visibles des questions relatives aux droits humains, sans subir la moindre influence ou interférence dans son travail.

133. Les répondants ont largement reconnu que les Commissaires ont utilisé efficacement leur indépendance pour tirer profit des connaissances et de l'expérience des universitaires, des gouvernements et de la société civile afin d'acquérir une compréhension approfondie de l'état des questions relatives aux droits humains dans des contextes spécifiques. Les Commissaires ont notamment consulté les défenseur-es des droits humains, qui sont souvent marginalisé-es et persécuté-es. Les personnes qui ont rencontré le Commissaire et son équipe lors des visites en Italie et en Pologne ont noté que, contrairement à de nombreuses autres visites, le Commissaire était arrivé avec une bonne compréhension des questions de droits humains et du contexte local. Ces visites ont permis au Commissaire d'approfondir ses connaissances et sa compréhension des situations par l'intermédiaire de différents points de vue, souvent complétés par des observations personnelles sur le terrain. Cela a permis au Commissaire d'être perçu comme une voix crédible et bien informée, y compris lors des échanges sur les crises des droits humains avec le Comité des Ministres.

134. Comme l'ont souligné des représentants gouvernementaux lors des visites qui ont concerné la Pologne et le Royaume-Uni, les réunions de débriefing avec le Commissaire ont été franches et se sont conclues par une compréhension commune des défis auxquels les autorités faisaient face dans la mise en œuvre des normes en matière de droits humains.

135. Toutefois, si les représentants ont estimé que le Commissaire avait une bonne compréhension du contexte, ils se sont montrés moins satisfaits des documents publiés, qui, selon eux, étaient parfois biaisés en faveur des perspectives des organisations de la société civile et comprenaient des recommandations qui ne tenaient pas nécessairement compte des obstacles politiques à leur mise en œuvre.

5.4. QE 4 : Efficience

QE 4.

Dans quelle mesure le Bureau a-t-il été efficace, c'est-à-dire qu'il a obtenu des résultats en temps voulu et de manière économique ?

136. La nature du travail du Commissaire limite la question de l'efficience à la capacité du Bureau à relever les défis et à éliminer les points de blocage.

Constat 13. Le Bureau du Commissaire a fait preuve d'un haut niveau d'adaptabilité, de résilience et d'engagement en personnel suite à des changements internes majeurs de priorité et à des chocs externes.

137. À la fin de l'année 2023, le Bureau disposait de 27 postes (19 de grade A et 8 de grade B) et d'un budget total de 3 869 200 € (dont 331 400 € pour les coûts opérationnels) pour remplir le mandat du commissaire dans 46 (à l'origine 47) États membres⁶⁷.

138. Au cours de la période d'évaluation, le Bureau du Commissaire a connu plusieurs changements majeurs. **Les facteurs internes** qui ont pesé sur l'efficience ont été la nomination d'un nouveau Commissaire et d'un nouveau Directeur du Bureau du Commissaire. **Les facteurs externes**

67. Le nombre d'États membres a été réduit de 47 à 46 après l'expulsion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe en mars 2022.

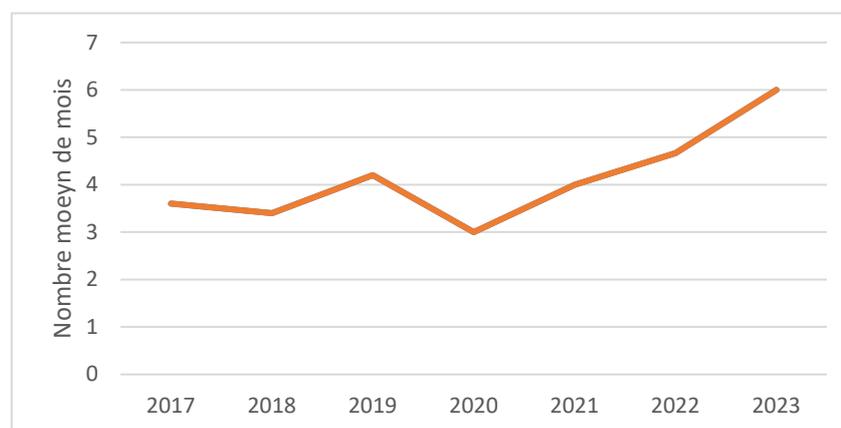
comprenaient la pandémie de covid-19 et la guerre en Ukraine. Compte tenu de ces facteurs, le Bureau du Commissaire s'est adapté avec succès aux changements de priorités.

139. Avec l'arrivée de nouveau Commissaire en 2018, des changements ont été constatés dans les priorités et les méthodes de travail, se traduisant notamment par une évolution vers des interventions plus rapides et un accent mis sur des produits de communication et des outils de visibilité. Ces changements ont obligé le Bureau à s'adapter rapidement. Cela s'est traduit par une augmentation de la visibilité du Commissaire et par des outils supplémentaires pour mesurer la présence du Commissaire dans les médias. Toutefois, ces changements ont également entraîné une réduction des activités dans d'autres domaines (tels que le suivi régulier des pays et les événements avec les défenseur-es des droits humains et les SNDH).

140. À titre d'exemple, le temps nécessaire pour la publication des rapports à la suite des visites du Commissaire dans les pays a augmenté progressivement depuis 2020, passant d'une moyenne de quatre mois à plus de six mois au cours de l'année 2023 (voir Figure 8). Cela s'explique aussi en partie par le fait que les conseillers devaient continuer à travailler sur plusieurs thèmes et pays, alors que par le passé, les rapports de visite de pays avaient la priorité sur d'autres tâches jusqu'à ce qu'ils soient finalisés. Un autre problème potentiel à prendre en considération est la longueur des rapports, qui soulève la question de leur valeur ajoutée et du temps que le personnel y consacre.

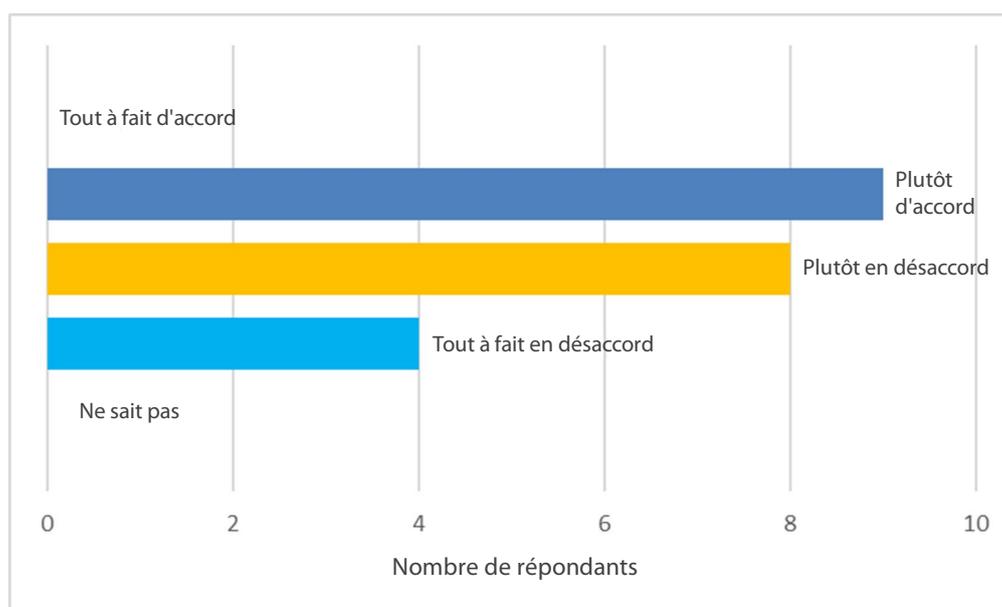
141. La planification stratégique n'est actuellement pas une activité régulière du Bureau. Quelques activités de planification ont lieu lors des retraites annuelles, au cours desquelles le personnel se réunit pour discuter des priorités et planifier l'année à venir. Ces discussions ne semblent pas avoir été traduites en changements structurels et fonctionnels, lesquels pourraient être nécessaires pour faciliter le passage aux activités de réaction rapide.

Figure 8 : Temps moyen pour la publication des rapports à la suite des visites de pays (2017-2023)



Source : Bureau du Commissaire ; calcul de l'équipe d'évaluation

Figure 9 : Résultats de l'enquête : les ressources et les capacités étaient-elles suffisantes pour remplir le mandat du Commissaire ?



Questionnaire 1 : répondants du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme

Source : données de l'enquête

142. La capacité du Commissaire à relever des défis découle en grande partie de son indépendance, qui s'appuie sur un système administratif flexible, lui permettant de réaffecter rapidement des ressources pour faire face aux crises émergentes en matière de droits humains. Ainsi, il est en mesure d'organiser des visites dans des pays dans les plus brefs délais, ce qui constitue une différence notable par rapport au reste de l'Organisation. Le personnel du Bureau a indiqué que cela l'avait aidé à s'adapter à la pandémie de covid-19, en mettant par exemple en place des procédures de travail et de consultation en ligne.

143. Les réponses aux entretiens et à l'enquête au sein du Bureau ont souligné l'intérêt d'avoir une petite équipe pour rester flexible. Toutefois, cela a pour conséquence de réduire le traitement des thèmes, y compris ceux qui peuvent figurer en tête de la liste des priorités du Commissaire. Ainsi, les avantages d'une petite équipe tendent à être annulés par les difficultés liées au partage de la charge de travail, ce qui a eu un effet négatif sur l'efficacité.

144. Bien que les ressources aient été limitées, la réalisation du mandat du Bureau du Commissaire a été possible grâce à l'engagement et aux compétences du personnel, qui a su s'adapter et répondre à l'évolution des priorités tout en faisant preuve d'une résilience considérable.

Constat 14. La mobilité du personnel et les mises à disposition améliorent l'efficacité du travail.

145. Des efforts ont été déployés pour garantir des ressources humaines suffisantes, en engageant des agents temporaires qui ont fourni des prestations de haut niveau. Toutefois, les conseillers ont noté que le travail avec les **consultants externes** créait souvent une charge de travail supplémentaire au lieu de contribuer à réduire la pression sur le personnel du Bureau, étant donné que ces consultants n'étaient pas familiarisés avec les fonctions du Bureau. Par conséquent, la sous-traitance n'a pas été considérée comme un moyen d'améliorer l'efficacité.

146. Le Bureau a également signalé que les procédures **pour pourvoir les postes vacants** étaient trop lentes, ce qui a entraîné un recours excessif au personnel temporaire. Cependant, des expériences positives ont été rapportées en ce qui concerne les **mises à disposition en interne** et

les transferts de personnel provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, tels que la Cour, une expérience qui peut être considérée comme un enseignement positif.

147. Le personnel du Conseil de l'Europe a décrit comment ceux qui avaient travaillé à la fois à la Cour et au Bureau du Commissaire avaient aidé à sélectionner les affaires dans lesquelles intervenir, en fournissant des conseils sur les procédures et en facilitant les processus grâce à leurs réseaux, ainsi qu'en utilisant leurs connaissances de la structure et des méthodes de travail. De même, le personnel ayant travaillé au Bureau du Commissaire et/ou dans d'autres institutions du Conseil de l'Europe, notamment l'ECRI et le CPT, a décrit comment leurs réseaux, leurs connaissances de la structure et des méthodes de travail de l'autre institution, ainsi que les échanges informels d'informations, ont contribué à renforcer leur analyse. Le même constat a été fait pour les INDH, où certains agents avaient travaillé avant de rejoindre le Bureau. Les INDH ont également constitué une source d'information utile pour les évaluations et le suivi.

5.5. QE. 5: Impact

QE 5. *Quel a été l'impact du travail du Commissaire dans les États membres ?*

148. La question visait à déterminer dans quelle mesure le travail du Commissaire a contribué à sensibiliser l'opinion publique, à faciliter le travail des SNDH et à soutenir le respect, par les États membres, de leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme.

Constat 15. Les interventions du Commissaire en qualité de tierce partie devant la Cour et les communications au Comité des Ministres en vertu de la Règle 9 ont contribué à ce que des arrêts soient rendus dans le sens de l'intervention du Commissaire et à ce qu'ils soient exécutés ; toutefois, il n'est pas possible d'établir dans quelle mesure elles y ont contribué.

149. L'examen des arrêts rendus par la Cour dans les affaires où le Commissaire a décidé de soutenir les éléments de preuve permet de rendre compte de manière visible de la contribution potentielle du Commissaire aux résultats et à l'impact. Près de 60 % des affaires enregistrées au cours de la période d'évaluation dans lesquelles le Commissaire a soumis une intervention en qualité de tierce partie (« ITP » dans le tableau ci-dessous) ou une communication au titre de la Règle 9 ont donné lieu à un arrêt allant dans le même sens que l'intervention du Commissaire, ainsi qu'à son exécution.

Tableau 13 : Bilan des interventions en qualité de tierce partie devant la Cour et des communications au Comité des Ministres au titre de la Règle 9 (2017-2023)

Année et type	État des arrêts (au mois de décembre 2023)				
	Arrêts rendus dans le sens de la position du Commissaire	Irrecevable	Arrêts rendus à l'encontre de la position du Commissaire	En attente	Total
2017 : ITP	3	1	1		5
2018 : ITP	2		2		4
2019 : ITP	1	1		2	4
2020 : Règle 9	5				5
2020 : ITP	1			2	3
2021 : ITP	1			3	4
2022 : Règle 9	2				2
2022 : ITP	1			1	2
2023 : Règle 9	2				2
Total	18	2	3	8	31

Source : Cour européenne des droits de l'homme, HUDOC ; calculs de l'équipe d'évaluation.

150. Un exemple d'intervention de la Commissaire en qualité de tierce partie devant la Cour est illustré ci-dessous. Comme indiqué dans cet exemple, il est difficile d'évaluer avec certitude quel élément de preuve a eu le plus d'influence sur la décision de la Cour. Toutefois, le fait que les rapports de la Commissaire aient été cités comme éléments de preuve dans l'arrêt indique que ces éléments ont contribué à façonner le raisonnement de la Cour. La cohérence de l'arrêt avec l'analyse de la Commissaire suggère que cette contribution a été significative.

Arrêt de la Cour dans l'affaire *Kovačević c. Bosnie et Herzégovine* (requête n° 43651/22)

- Le 29 août 2023, la Cour a rendu un arrêt de chambre dans l'affaire *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine*, concluant, par six voix contre une, à la violation de l'article 1 du Protocole n° 12 (interdiction générale de la discrimination) à la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les griefs du requérant ; selon ses griefs, le requérant ne pouvait pas exercer son droit actif de voter aux élections (article 3 du Protocole n° 1 à la Convention) à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine et aux élections à la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, juge et présidente de section, a soumis une opinion dissidente dans le cadre de cette affaire.
- L'arrêt s'inspire, entre autres, de la communication de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.
- **Le travail de la Commissaire a contribué à établir l'existence d'une preuve prima facie de discrimination indirecte conduisant à un renversement de la charge de la preuve, de même que d'autres travaux cités à l'appui de cette conclusion.** Il a été difficile d'évaluer quelles interventions ont eu le plus d'influence sur la Cour. Toutefois, le fait que les rapports de la Commissaire soient cités non seulement parmi les éléments sur lesquels le requérant s'appuie et parmi les documents internationaux pertinents, mais aussi dans la partie de l'arrêt consacrée au fond de l'affaire, indique que ces travaux ont contribué à façonner le raisonnement de la Cour. Étant donné que la conclusion de la Cour est cohérente avec l'analyse de la Commissaire, le travail de la Commissaire n'a pas seulement été considéré comme pertinent par la Cour, mais il est également susceptible d'avoir eu un impact sur les conclusions.

Source : Bureau du Commissaire.

151. Au niveau des États membres, dans l'une des décisions du tribunal civil de Florence concernant le cas d'un demandeur d'asile tunisien⁶⁸, la déclaration de la Commissaire sur le mémorandum⁶⁹ d'entente est citée parmi les sources soutenant la position selon laquelle l'inclusion de la Tunisie dans la liste des pays tiers sûrs devrait être réexaminée.

152. Aux yeux du personnel du Conseil de l'Europe, les interventions en qualité de tierce partie et les communications au titre de la Règle 9 de la Commissaire actuelle ont apporté une valeur ajoutée considérable. Grâce à sa profonde compréhension de contextes spécifiques et au soutien analytique solide de ses conseillers, incluant souvent une collecte d'informations de première main sur le terrain lors de visites de pays, les contributions de la Commissaire ont été considérées comme des compléments hautement crédibles aux éléments de preuve dans les affaires.

153. D'autres exemples concernent des activités de sensibilisation qui ont permis non seulement d'apporter des informations, mais aussi, dans certains cas, de contribuer à modifier les attitudes. La table ronde sur l'IA en 2019, citée ci-dessus dans le cadre de la question d'évaluation 4, en est un exemple. Les contributions de la Commissaire ont également été considérées comme un facteur clé

68. Pays d'origine sûr - Base de données sur l'asile | Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (asylumineurope.org) (en anglais uniquement)

69. La coopération des États européens avec la Tunisie sur la question migratoire devrait s'accompagner de garanties claires en matière de droits humains (coe.int)

qui a permis de faire évoluer les mentalités à l'égard des personnes LGBTI dans certains États membres.

Constat 16. Le travail du Commissaire met en évidence la nécessité pour les titulaires d'obligations de remplir leurs obligations en matière de droits humains et sensibilise le public aux questions relatives à ces droits.

154. Dans le cadre de leur mandat, les Commissaires ont effectué des visites dans les États membres du Conseil de l'Europe pour surveiller et évaluer la situation concernant les droits humains⁷⁰. Comme le décrit la section sur la « pertinence », le Commissaire se concentre sur différents thèmes en fonction du contexte spécifique du pays et aide les États membres à remplir leurs obligations à cet égard en leur fournissant des conseils et des recommandations. Les Commissaires ont mis en lumière des réalisations positives telles que les progrès accomplis dans le respect des engagements en matière de droits des femmes en Europe⁷¹, notamment ceux en lien avec la Convention d'Istanbul et la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre⁷². Malgré ces réussites, les Commissaires ont attiré l'attention sur des schémas de détérioration des droits humains en s'appuyant sur des exemples concrets tirés de leurs visites de pays⁷³.

155. Les commentaires concernant le degré de contribution du Commissaire au respect par les États membres de leurs obligations au titre de la Convention ont été moins positifs. Le Commissaire a un rôle non judiciaire et ne peut imposer de mesures contraignantes⁷⁴. Si le Commissaire peut plaider et sensibiliser en faveur des droits humains, la mise en œuvre effective des recommandations dépend de la volonté des États membres. Au cours des entretiens, il a souvent été dit que les recommandations du Commissaire n'étaient pas suivies d'effet. Ainsi, il a été dit que le Commissaire défendait d'une voix forte les positions des acteurs des droits humains, mais malheureusement les États membres ne suivaient pas nécessairement ses conseils. Selon des membres des INDH et des représentants des gouvernements des États membres, les réunions du Commissaire avec les représentants lors des visites sur le terrain, ainsi que les déclarations et les rapports qui les succèdent, étaient perçus comme ayant peu de chances d'influencer de manière significative les politiques et les pratiques.

156. En l'absence de système de suivi des actions du Commissaire, la capacité du Bureau à comprendre et à mesurer l'impact dans le temps est également limitée, de même que sa capacité à obtenir des informations des effets des différentes approches dans les différents États membres et à éclairer l'approche du Commissaire pour les activités futures.

157. Lorsqu'ils ont exprimé leur point de vue sur cette question dans les enquêtes, 81 % du personnel du Bureau du Commissaire et 90 % des répondants externes étaient tout à fait d'accord (25 et 43 %) ou plutôt d'accord (38 et 44 %) avec le fait que le Commissaire avait contribué à ce que les États membres s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Convention. À l'inverse, 10 % du personnel du Bureau du Commissaire et des répondants externes n'étaient pas du tout d'accord ou plutôt en désaccord. Une proportion significative, à savoir 10 % du personnel du Bureau du

70. Selon l'article 1er, paragraphe 2, du mandat, « [l]e Commissaire ne se saisit pas de requêtes individuelles », mais il ou elle peut émettre des conclusions fondées sur des violations des droits humains dans des affaires individuelles.

71. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2023), [Rapport annuel d'activités 2022](#).

72. Nils Muižnieks (2017), [Human Rights in Europe: from crisis to renewal?](#) Council of Europe.

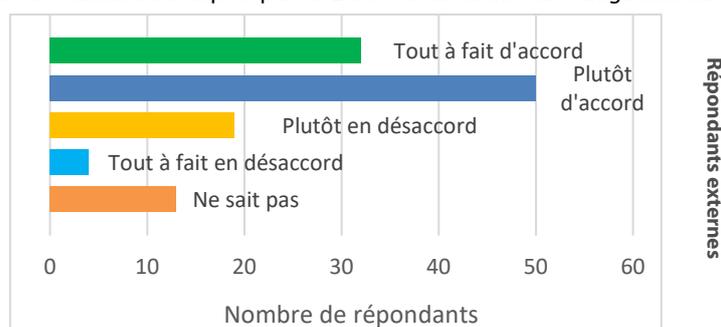
73. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2023), [Rapport annuel d'activités 2022](#).

74. [Resolution \(99\) 50](#), Article 1, Article 5.2.

Commissaire et 30 % des répondants externes, a déclaré ne pas savoir si le Commissaire avait contribué à cet objectif.

158. Les commentaires formulés dans le cadre des enquêtes et des entretiens ont confirmé que les Commissaires rappelaient aux États membres leurs obligations en matière de droits humains et leur fournissaient des recommandations pour les mettre en œuvre. Toutefois, les répondants ont reconnu les limites du mandat du Commissaire et ont noté que les États membres n'étaient généralement pas disposés à donner suite aux recommandations.

Figure 10 : Contribution du Commissaire au respect par les États membres de leurs obligations au titre de la Convention



Source : données de l'enquête

Études de cas : Slovénie et Pologne

Suite à l'élection d'un nouveau gouvernement en 2022, la **Slovénie** a accompli des progrès dans le respect de ses obligations au titre de la Convention, notamment en adoptant une législation visant à renforcer la liberté d'association et de réunion ainsi que la liberté de la presse⁷⁵. Les modifications apportées à la législation sont conformes aux recommandations formulées par la Commissaire dans son mémorandum de 2021 sur ces questions⁷⁶.

En **Pologne**, la société civile s'est montrée prudente quant aux résultats des élections nationales d'octobre 2023. Elle espérait voir une tendance positive similaire en faveur de l'évolution de la législation et des attitudes, afin que le pays puisse respecter ses obligations au titre de la Convention, conformément aux recommandations des Commissaires exprimées dans leurs rapports, interventions en qualité de tierce partie, lettres, communiqués de presse et mémorandums. La Commissaire faisait partie des institutions, telles que l'UE et les Nations Unies, qui appelaient également à ces changements, c'est pourquoi il est difficile d'évaluer son influence directe. Dans le même temps, ces exemples peuvent devenir des références utiles lorsque le contexte politique devient plus favorable aux conseils.

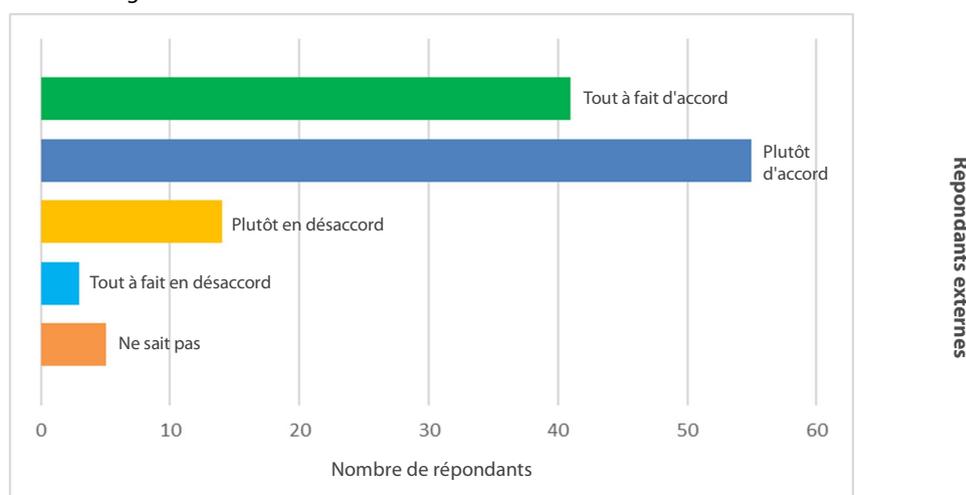
159. L'un des objectifs d'impact du projet de théorie du changement exposé dans le cahier des charges de la présente évaluation est que « les États membres soient plus sensibilisés aux droits humains et les respectent davantage ». L'indépendance du Commissaire a été considérée par les parties prenantes externes comme un atout particulier en matière de sensibilisation, car elle lui permet notamment de souligner les lacunes des politiques et structures nationales qui contournent leurs obligations internationales et régionales en matière de protection des droits humains. Pour ce qui est de l'impact, toutefois, cette sensibilisation accrue ne s'est pas nécessairement traduite par des changements visibles. Dans le même temps, de nombreuses parties prenantes de la société

75. Global State of Democracy Initiative (2023), *The state of democracy in Europe* (en anglais).

76. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2021), *Memorandum on freedom of expression and media freedom in Slovenia*, CommHR (2021)17, 4 June 2021.

civile ont reconnu qu'elles avaient trouvé les travaux des Commissaires utiles pour soutenir leurs propres activités de défense des droits humains et ainsi tenter d'influer sur le cours des choses.

Figure 11 : Contribution à l'augmentation de la sensibilisation aux droits humains au sein des États membres



Source : données de l'enquête

160. En ce qui concerne la sensibilisation, les réponses ont été relativement positives. À la question de savoir si le Commissaire a contribué au respect des droits humains dans les États membres, les enquêtes ont révélé que 16 personnes sur 21 (76 %) parmi le personnel du Bureau du Commissaire et les répondants externes étaient tout à fait d'accord (43 et 47 %) ou plutôt d'accord (33 et 52 %) (voir la figure 11).

Constat 17. Le Commissaire a soutenu les défenseur-es des droits humains et la société civile, augmentant ainsi les chances de générer un impact concret en faveur des titulaires de droits.

161. Ne disposant pas d'un mandat judiciaire et de suivi, les Commissaires se sont appuyés sur d'autres organisations et personnes pour soutenir les recommandations visant à faire respecter les obligations des États membres et à promouvoir les normes de la Convention.

162. Les deux Commissaires ont considéré que les défenseur-es des droits humains étaient essentiels pour persuader les États membres de respecter et d'honorer leurs obligations. Les Commissaires ont collaboré de manière active avec les défenseur-es des droits humains lors de leurs visites de pays et ont également facilité leur travail en soulignant les risques personnels qu'ils encourent et les contraintes qui pèsent sur leur environnement de travail, à travers des dialogues et les médias⁷⁷. Les organisations de la société civile étaient généralement satisfaites du travail des Commissaires et de leur écoute lorsqu'elles exprimaient leurs préoccupations. Elles ont eu le sentiment que les rapports et les déclarations qui en ont résulté validaient leur travail et leur apportaient non seulement des preuves supplémentaires pour leurs activités de défense des droits, mais aussi un certain soutien moral.

Constat 18. Les activités qui visent à défendre les organisations de la société civile et les défenseur-es des droits humains menées par le Commissaire ont eu un impact indirect sur les INDH.

163. Il est impossible de déterminer l'impact que le travail du Commissaire a eu sur le renforcement des capacités des INDH, même si certains éléments suggèrent une tendance positive. Une évaluation de l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe au renforcement de la mise en

77. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2022), [Rapport annuel d'activités 2021](#).

œuvre de la Convention au niveau national a montré que lorsque les recommandations du Commissaire étaient reprises par la société civile, cela apportait un soutien politique aux bureaux des médiateurs et aux autres structures nationales de défense des droits humains⁷⁸.

164. À la question de savoir si le Commissaire a contribué au renforcement des capacités des INDH, notamment par la fourniture de conseils, d'outils et d'orientations, 64 des 110 répondants externes à l'enquête ont donné un avis tout à fait favorable (22) ou plutôt favorable (42). Les appréciations du personnel du Bureau du commissaire concernant leur propre contribution ont été légèrement plus élevées, 17 des 21 membres du personnel du Bureau du commissaire ayant répondu par l'affirmative⁷⁹.

165. Plusieurs exemples de cette contribution ont été fournis dans les commentaires recueillis lors des enquêtes et des entretiens. Ils incluent, entre autres, la fourniture d'éléments probants ayant permis d'influencer l'approche des SNDH et la sensibilisation des INDH, les aidant ainsi à se positionner pour participer à un dialogue éclairé sur l'IA.

166. Une donnée qui ressort de la figure 11 est la proportion relativement élevée de personnes qui « ne savent pas » quel a été l'impact du travail du Commissaire avec les INDH. Une proportion importante – 33 des 110 répondants externes et trois des 21 membres du personnel du Bureau du Commissaire – a déclaré ne pas savoir si le Commissaire avait apporté une contribution. L'équipe d'évaluation a jugé que cela témoignait d'un manque de visibilité interne et externe de l'impact du Commissaire.

167. L'enquête a également révélé que 58 des 88 répondants externes étaient tout à fait d'accord ou plutôt d'accord avec le fait que le Commissaire a renforcé les capacités des défenseur-es des droits humains.

168. Des entretiens avec des agents de longue date du Conseil de l'Europe ont montré que, dans les premières années, les Commissaires avaient accordé une plus grande priorité aux INDH, mais que depuis, l'accent était davantage mis sur la société civile. Bien que cela soit compréhensible, en particulier dans les États membres où les INDH sont dépourvues de pouvoir ou inexistantes, il est nécessaire que ces institutions soient reconnues de manière adéquate comme une partie prenante importante dans les stratégies de renforcement des capacités. Cette nécessité a été exprimée lors d'un atelier organisé en 2017 par le Commissaire (voir l'encadré ci-dessous).

L'impact des plans d'action nationaux en faveur des droits humains : une occasion manquée ?

Le Commissaire précédent a organisé un atelier sur les plans d'action nationaux en faveur des droits humains (PANDH)⁸⁰. Si les participants ont salué le soutien apporté aux PANDH par des organisations internationales telles que le HDCH, la FRA, le Conseil de l'Europe et le PNUD, ils ont noté au cours de l'atelier que les orientations existantes étaient dépassées et ne tenaient pas pleinement compte des enseignements tirés de la mise en œuvre des plans. Il a été suggéré d'organiser tous les deux ans d'autres échanges d'expériences entre pairs, tels que celui facilité par l'atelier du Commissaire. Bien que les Commissaires aux droits de l'homme aient résolument promu les PANDH de 2007 à 2017, cet accent n'a pas été par la suite maintenu. La FRA a depuis mis en place un groupe de travail dédié aux PANDH⁸¹.

78. DIO (2017) [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](#) (en anglais).

79. Il convient de noter qu'il est possible que les répondants aient une perception biaisée de la contribution de leur propre travail. Cela poserait problème s'il y avait des différences significatives entre les réponses du personnel du Bureau et celles des répondants externes, mais il n'y a pas eu de différences importantes dans les réponses dans ce cas.

80. Commissaire aux droits de l'homme (2017), [Atelier sur la mise en œuvre et l'impact des plans d'action nationaux en faveur des droits humains](#). Conseil de l'Europe, 2 juin 2017. Conclusions.

81. Sébastien Lorion (2022), [National human rights action plans: an inventory](#), part 1: norm diffusion and state practice, the Danish Institute for Human Rights.

6. Enseignements tirés

169. Les principaux enseignements tirés de cette évaluation et susceptibles d'être utiles au personnel du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme ainsi qu'au prochain Commissaire, sont indiqués ci-dessous.

- 1) Les retours des informateurs clés et l'analyse de la cohérence interne ont mis en évidence l'importance de maintenir une relation de confiance et une communication efficace entre le Secrétaire Général, le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire et le Commissaire.
- 2) La valeur ajoutée des visites de réaction rapide pour faire face aux crises émergentes en matière de droits humains a été largement reconnue comme l'un des deux principaux avantages du Commissaire (l'autre étant l'indépendance). Toutefois, la priorité accordée à la réaction rapide a eu pour effet de retarder d'autres domaines d'activité du Commissaire. Étant donné que la réaction rapide est susceptible de rester un domaine essentiel du travail du Commissaire, il conviendrait d'adapter la structure, le mode opératoire et la façon de mesurer les résultats en conséquence.

7. Conclusions

170. Les conclusions des constats pour chacun des critères sont énumérées ci-dessous, suivies de recommandations spécifiques.

171. Le Commissaire a réussi à se forger une réputation de **source crédible et fiable pour les États membres**, pour les institutions gouvernementales et la société civile. Les Commissaires ont été considérés comme des experts hautement crédibles dans l'analyse des enjeux complexes liés aux droits humains dans divers contextes. Cette crédibilité repose en grande partie sur le travail rigoureux des conseillers, en particulier lorsque leurs analyses étaient éclairées par des visites sur le terrain.

172. Le changement d'orientation opéré ces dernières années en faveur de **visites de réaction rapide dans les pays et d'un recours accru aux interventions en qualité de tierce partie et à la Règle 9** a été perçu de manière positive, en particulier en période de crise. En raison de la réputation du Commissaire, les données qu'il apporte sont considérées comme particulièrement pertinentes pour faire progresser la compréhension des obligations des États membres en matière de droits humains et pour faire entendre la voix des INDH et des défenseur-es des droits humains.

173. Afin d'assurer la **cohérence interne** des travaux du Bureau avec le reste de l'Organisation, il est essentiel d'évaluer la **coordination avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire**. Le recours accru aux interventions en qualité de tierce partie et aux communications au titre de la Règle 9 a permis d'améliorer la cohérence globale de l'Organisation.

174. Le travail du Commissaire est jugé **cohérent et complémentaire** avec celui d'autres organisations internationales ayant un mandat similaire. Toutefois, les relations avec ces organisations n'ont généralement pas été considérées comme prioritaires et l'institution du Commissaire pourrait bénéficier du renforcement de ces relations.

175. Compte tenu des **capacités et du budget limités**, ainsi que de la vaste portée géographique et thématique de leurs actions, les **Commissaires ont dû hiérarchiser leurs**

interventions. Ils y sont parvenus en se concentrant sur des thèmes d'intérêt spécifiques tout en menant des activités de sensibilisation sur d'autres thèmes.

176. Le travail du Commissaire a permis de sensibiliser les parties prenantes externes au **respect des engagements en matière de droits humains**. Dans le même temps, l'évaluation n'a trouvé que des preuves isolées de changements dans la législation ou le comportement des institutions gouvernementales à la suite des interventions du Commissaire. Des résultats plus positifs ont été observés au sein de la société civile, où les activités du Commissaire ont contribué à sensibiliser à des questions spécifiques liées aux droits humains et à soutenir les activités de défense de ces droits.

177. Alors que les parties prenantes externes, y compris le Comité des Ministres, ont considéré le Commissaire comme une source crédible d'informations relatives au mandat, les représentants gouvernementaux ont généralement perçu les communications comme biaisées en faveur des parties prenantes non gouvernementales. Ils ont souvent exprimé leur volonté de respecter les droits humains, mais ont estimé qu'il était difficile de mettre en œuvre les recommandations du Commissaire en raison de pressions politiques, du manque d'orientations concrètes ou d'autres facteurs. Les ONG et les OSC se sentent clairement soutenues par les communications du Commissaire, mais parlent de leur frustration face à l'absence apparente de progrès dans la mise en œuvre des recommandations du Commissaire.

178. **L'efficience** a été renforcée par un système de gestion et d'administration flexible qui peut **s'adapter relativement rapidement aux changements de priorités** et met davantage l'accent sur les visites de réaction rapide.

179. Les futurs Commissaires et leur Bureau devraient envisager la possibilité de **mieux définir les résultats de niveau supérieur visés par leurs interventions en qualité de tierce partie** et d'assurer un suivi interne des réalisations de manière systématique. Les Commissaires ont réussi à **accroître la sensibilisation** aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains. Lorsqu'il s'agit d'améliorer la situation des droits humains au sens large – au niveau de la législation, des procédures, du respect des obligations par les titulaires d'obligations – la contribution du Commissaire est plus difficile à discerner. La définition de résultats spécifiques au Bureau du Commissaire est une tâche complexe et difficile, mais cruciale pour garantir la démonstration des résultats.

8. Recommandations

N°	Niveau	Recommandation	Destinataires	Calendrier	Avantage
1	Stratégique	Évaluer la possibilité de définir des objectifs et des indicateurs de niveau supérieur pour démontrer des résultats de niveau supérieur.	Bureau du Commissaire	Mi-2025	Capacité à démontrer des résultats de niveau supérieur et éventuellement l'impact du travail du Commissaire.
2	Stratégique	Procéder à une analyse fonctionnelle interne du Bureau, afin d'aligner l'organisation du Bureau sur les priorités du nouveau Commissaire.	Bureau du Commissaire	Mi-2025	La structure du Bureau correspond aux priorités du Commissaire.
3	Opérationnel	Évaluer les options concernant le niveau des dialogues structurés réguliers avec le Cabinet du Secrétaire Général, la DG I et la DG II afin de prendre des décisions éclairées sur le niveau de coordination qui est bénéfique et rentable.	Bureau du Commissaire	Mi-2025	Amélioration de la cohérence grâce aux communications et à la coordination internes.
4	Opérationnel	Évaluer les moyens de suivre systématiquement la mise en œuvre des recommandations du Commissaire, tout en gardant à l'esprit les résultats de niveau supérieur de la recommandation n° 1.	Bureau du Commissaire	Fin de 2025	Capacité à démontrer des résultats de niveau supérieur et éventuellement l'impact du travail du Commissaire.
5	Opérationnel	Évaluer les possibilités de piloter un système de mise à disposition interne afin de promouvoir la cohérence avec d'autres institutions du Conseil de l'Europe, telles que la Cour, tout en répondant aux besoins à court terme en matière de capacités.	Bureau du Commissaire	Fin de 2025	S'appuyer sur les bonnes pratiques établies, améliorer l'interopérabilité et la cohérence.
6	Stratégique	Évaluer le degré de priorité accordé à la collaboration avec les organisations internationales en vue d'accroître l'influence internationale de l'institution du Commissaire.	Bureau du Commissaire	Fin de 2025	Accroître la visibilité et l'impact du Commissaire ; échanger les bonnes pratiques ; apprentissage mutuel.

Annexes

Lien vers le Volume II – Annexes : <https://rm.coe.int/native/1680b1963f> (en anglais).

Cette évaluation examine la contribution de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la promotion des droits de l'homme, au soutien des réformes et à la formulation de conseils dans les États membres au cours de la période allant de 2017 à 2023, englobant les mandats des troisième et quatrième Commissaires.

En tant qu'institution clé du Conseil de l'Europe, le Commissaire est chargé de promouvoir le respect des droits de l'homme, d'aider les États membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe, de faciliter les institutions nationales des droits de l'homme et de fournir des conseils sur la protection des droits de l'homme.

L'évaluation a montré que le Commissaire s'est forgé une solide réputation en tant que voix forte et source crédible d'analyse pour les États membres et la société civile, notamment grâce à des visites dans les pays et à des interventions de tiers devant la Cour de justice de l'Union européenne. L'évolution récente vers des visites de réaction rapide et l'augmentation du nombre de communications soumises au Comité des Ministres ont été accueillies positivement, renforçant l'impact du Commissaire en temps de crise. Si la sensibilisation aux questions relatives aux droits de l'homme, en particulier au sein de la société civile, a été couronnée de succès, les preuves d'un changement législatif ou institutionnel restent limitées. L'évaluation suggère que les futurs Commissaires réévaluent les résultats de haut niveau escomptés et se concentrent sur le suivi systématique des réalisations afin d'obtenir un plus grand impact.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 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 humains, 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.