

# ÉVALUATION DES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE CADRE DU SOUS-PROGRAMME « ACTION CONTRE LE CRIME ET PROTECTION DES CITOYENS » CYBERCRIMINALITÉ ET TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Rapport abrégé  
27 mars 2023

*Les analyses et recommandations figurant dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Le présent rapport est une publication indépendante établie à la demande de 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](mailto: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.

Conception de la couverture et mise en page :  
Division de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photos: © Shutterstock  
© Conseil de l'Europe, Mai 2023

Référence: (2023)40

## Remerciements

Le cabinet Bridges Consulting et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation remercient les nombreux acteurs qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

Les représentants permanents de l'Autriche, de la Bosnie-Herzégovine, de la République tchèque et du Royaume-Uni, les autorités d'autres États membres, la direction et le personnel du Conseil de l'Europe, les membres et présidents respectifs du Comité de la Convention sur la cybercriminalité et du Comité des Parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains ainsi qu'un large éventail d'organismes nous ont donné accès pendant toute l'évaluation à des données et informations précieuses et ont gracieusement accepté de nous aider à approfondir notre connaissance de l'Organisation.

Nous tenons enfin à remercier chaleureusement les membres du groupe de référence, en particulier les représentants de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit, de la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine, de la Direction du programme et budget, de la Direction de la coordination des programmes, du Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire Général adjoint, du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire et de la Cour européenne des droits de l'homme, avec qui nous avons eu des échanges riches et pertinents qui nous ont aidé à finaliser la méthodologie de travail et les différents rapports.

## Principaux contributeurs à l'évaluation

### *Expertise externe et auteurs du rapport*

Bridges Consulting, représenté par:  
Marco Lorenzoni, chef d'équipe et auteur du rapport  
Taruna Gupta, évaluatrice et autrice du rapport  
Farah Tarek Hammad, chercheuse junior

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

Aygen Becquart, cheffe de la Division de l'Évaluation et responsable d'évaluation  
Rica Terbeck-Soiné, responsable d'évaluation  
Cristina Matei, assistante d'évaluation

### *Assurance qualité*

Debbie Menezes, consultante indépendante en évaluation

## Table des matières

---

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>5</b>
<b>MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION</b>	<b>6</b>
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>12</b>
<b>ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA MISE EN ŒUVRE</b>	<b>17</b>

# Liste des abréviations

---

CM	Comité des Ministres
Convention de Budapest	Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (STE no 185)
C-PROC	Bureau de programme sur la cybercriminalité
DPC	Direction de la coordination des programmes
DRH	Direction des ressources humaines
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
LGBTQ+	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queer et/ou en questionnement
T-CY	Comité de la Convention sur la cybercriminalité
THB-CP	Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne

# Résumé

---

Ce document est une version abrégée du rapport intitulé « Evaluation of the Council of Europe's work under the sub-programme "Action against crime and protection of citizens" ».

L'objectif de cette évaluation était d'évaluer les performances dans les domaines de la cybercriminalité et de la traite des êtres humains, dans une perspective d'apprentissage et d'avenir. Une analyse de la responsabilité a également été effectuée. L'équipe d'évaluation a évalué à la fois les changements observés (« quels changements »?) et les raisons grâce auxquelles ils ont pu intervenir (« pourquoi? »). Les enseignements tirés de cette évaluation devraient contribuer à une meilleure mise en œuvre des conventions adoptées récemment et de celles qui le seront bientôt.

D'un point de vue géographique, la présente évaluation porte sur les 46 États membres du Conseil de l'Europe ; il a également été tenu compte des initiatives prises dans le cadre des deux domaines thématiques qui concernent d'autres États que les seuls membres du Conseil de l'Europe.

Les principales questions auxquelles l'évaluation cherchait à apporter une réponse sont les suivantes.

- ▶ **Efficacité** : les objectifs sont-ils atteints dans les deux domaines de travail et dans quelles conditions ?
- ▶ **Efficience** : dans quelle mesure les ressources sont-elles utilisées pour atteindre les objectifs ? Quels sont les enseignements à tirer pour la mise en œuvre d'autres conventions ?
- ▶ **Cohérence** : dans quelle mesure les interventions mises en œuvre dans les deux domaines de travail sont-elles cohérentes avec d'autres interventions à l'intérieur et à l'extérieur du sous-programme ? Existe-t-il une coordination avec d'autres intervenants ?

L'évaluation des domaines de travail de la cybercriminalité et de la traite des êtres humains relevant du sous-programme « Action contre le crime et protection des citoyens », qui s'appuie sur des éléments clairs et suffisants, est très positive.

Le rapport souligne que l'évaluation ne met pas en évidence d'élément indiquant que l'inclusion des deux domaines thématiques dans le même sous-programme « Action contre le crime et protection des citoyens », représente une valeur ajoutée pour les travaux des deux divisions thématiques. La légitimité des travaux réalisés dans les deux divisions est ancrée dans les conventions pertinentes, et les activités seraient menées même s'il n'existait pas de sous-programme.

En ce qui concerne le sous-programme, nous confirmons qu'aucun élément ne témoigne de son existence au niveau du management, c'est-à-dire qu'il n'existe aucune structure de planification ou de gestion du sous-programme et que les membres du personnel au niveau du bureau de projet sur le terrain, ne semblent pas être au courant de son existence. Pendant la période prise en compte pour la présente évaluation, les objectifs du sous-programme n'ont pas été présentés dans le cadre d'une logique d'intervention ou d'une théorie du changement, alors même qu'une telle théorie existe pour les deux domaines de travail.

Les deux conventions qui définissent les travaux du Conseil de l'Europe en matière de cybercriminalité d'une part et de traite des êtres humains d'autre part n'ont pas le même objectif, ni la même approche ni la même « ambition » géographique, ce qui se retrouve dans la théorie du changement des deux domaines de travail respectifs. Ces domaines thématiques présentent aussi des différences au niveau de la gouvernance, s'agissant des modalités de vérification de la conformité de la législation des États parties avec les conventions respectives et des modalités de mise en œuvre des activités de coopération. Ils diffèrent enfin pour ce qui est de leur place dans la structure organisationnelle du Conseil de l'Europe, de la localisation de leurs ressources humaines et de leur budget de coopération.

La différence structurelle et opérationnelle entre les deux domaines thématiques a constitué une valeur ajoutée pour cette évaluation, qui a pu examiner comment et pourquoi les références, structures, philosophies de travail et pratiques, bien que différentes, étaient tout aussi pertinentes dans leur contexte spécifique et donnaient des résultats concrets dans chacun des domaines. Le choix de soumettre conjointement à une évaluation les deux domaines thématiques de la cybercriminalité et de la traite des êtres humains apparaît ainsi, rétrospectivement, extrêmement pertinent.

# Méthodologie de l'évaluation

## SOURCES DE DONNÉES

Les évaluateurs ont travaillé à partir de données primaires et secondaires.

Outil de collecte de données	Éléments
Données secondaires	+ de 300 documents passés en revue.
Entretiens semi-structurés	135 entretiens menés : membres du personnel, partenaires dans les États, organisations internationales, organisations de la société civile, donateurs, chercheurs et experts. Femmes : 48,1 %, hommes : 51,9 %.
Enquêtes	4 enquêtes en ligne réalisées auprès des membres du Comité de la Convention sur la cybercriminalité (T-CY), des membres du Comité des parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (THB-CP), des parties prenantes concernées et des membres du personnel du Conseil de l'Europe qui travaillent sur la traite des êtres humains et la cybercriminalité. Au total, 292 réponses ont été reçues (taux de réponse de 37,2 %).
Visites sur le terrain	4 visites sur le terrain menées, en Autriche, en Bosnie-Herzégovine, au Maroc et en Roumanie.

## MÉTHODES UTILISÉES POUR L'AGRÉGATION ET L'ANALYSE DES DONNÉES

Pour répondre au mandat, l'équipe d'évaluation a utilisé quatre méthodes intégrées et complémentaires d'agrégation et d'analyse de données.

Méthode d'analyse de données	Source
Analyse quantitative	Enquêtes, données démographiques et autres sources secondaires pertinentes.
Analyse comparative qualitative	30 pays pour la traite des êtres humains et 41 pour la cybercriminalité. 10 facteurs ont été testés dans chaque domaine de criminalité.
Analyse qualitative	Entretiens, enquêtes, données secondaires.
Cartographie des résultats	Résultats obtenus par le Conseil de l'Europe (niveau des résultats).

# Conclusions

**A**vant d'examiner les conclusions établies pour chaque critère, il convient de signaler que les répercussions de la crise de la covid-19 se sont fait sentir pendant environ la moitié de la période couverte par la présente évaluation (à peu près de mars 2020 à la fin de 2021). Les organisations du monde entier, y compris le Conseil de l'Europe, ont connu des retards de mise en œuvre et ont dû adapter leurs interventions. La réalisation de certains produits et l'obtention des résultats se poursuivront par conséquent dans les prochaines années. Nous ne disposons pas à l'heure actuelle d'informations nous permettant de recenser toutes les activités de coopération qui ont été reportées; toutefois, les nombreux résultats notables qui ont été obtenus méritent d'être tout particulièrement salués, eu égard aux conséquences négatives de la pandémie de covid-19.

Efficacité	
Général	
<b>Conclusion 1</b>	Des progrès peuvent être faits concernant la définition des cibles officielles pour les domaines thématiques. Ces cibles pourraient ainsi être plus pertinentes, plus étroitement liées à la théorie du changement des domaines de travail respectifs et formulées de manière plus claire. Un engagement accru du management concerné permettrait d'y parvenir.

Traite des êtres humains	
<b>Conclusion 2</b>	Un certain nombre d'éléments attestent clairement que les initiatives prises dans le domaine de la traite des êtres humains donnent d'excellents résultats. Le suivi (monitoring) et les projets de coopération ont permis aux États parties de renforcer leurs capacités et de mieux respecter les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains en mettant en œuvre les recommandations formulées par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA). Les États membres, ainsi que certains États non membres (le Kosovo*, la Tunisie et le Maroc), ont en outre été soutenus et encouragés dans leurs efforts visant à modifier leurs politiques, leur législation et leurs pratiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains.
<b>Conclusion 3</b>	Des activités de suivi ont été mises en œuvre dans 38 pays entre la fin 2016 et 2021. Elles ont contribué à déclencher 46 changements dans la législation, 38 au niveau politique et 76 dans la pratique. Dix projets de coopération ont été mis en œuvre dans sept pays entre 2018 et 2021; un projet régional a également été mené. Le budget total s'est élevé à 5 563 111 EUR. Ces projets sont venus à l'appui de diverses réformes, quatre en matière législative, cinq au niveau politique et treize concernant les pratiques de travail des organismes concernés.
<b>Conclusion 4</b>	L'analyse des facteurs ayant contribué à des modifications de la législation confirme que le travail de suivi du GRETA est un élément déterminant à cet égard. L'évaluation a mis en évidence cinq autres facteurs qui jouent un rôle dans la mise en place de réformes législatives: la pression exercée par d'autres organisations, la pression exercée par la société civile, les obligations liées à l'appartenance à l'Union européenne (UE), l'inclusion dans les politiques nationales et la pression des médias. Les deux configurations les plus efficaces pour soutenir les initiatives du Conseil de l'Europe visant à obtenir des réformes législatives sont celles dans lesquelles on trouve la pression d'autres organisations et la pression de la société civile ou bien la pression d'autres organisations et l'inclusion dans les politiques nationales.

\* Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

Traite des êtres humains	
<b>Conclusion 5</b>	<p>Les travaux du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail montrent que l'Organisation sait parfaitement identifier les nouvelles menaces et y répondre dans le cadre d'un processus inclusif et attirer l'attention sur les défis pertinents.</p> <p>La recommandation émise par le Comité des Ministres (CM) en septembre 2022 est en particulier perçue comme un élément essentiel pour la prévention et la lutte contre l'exploitation par le travail dans le contexte de la traite des êtres humains.</p>
<b>Conclusion 6</b>	<p>Plusieurs changements positifs non prévus ont été observés. À titre d'exemple, les rapports de suivi du GRETA sont utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses travaux ainsi que par un organisme des Nations Unies, dans le cadre de l'assistance juridique apportée aux victimes. Au moins deux organismes de l'UE, le Service de recherche du Parlement européen et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, se servent eux aussi des rapports du GRETA pour étayer leurs recherches ; le Département d'État des États-Unis s'appuie également sur ces documents pour établir son rapport annuel sur la traite des personnes.</p>
<b>Conclusion 7</b>	<p>Les rapports de suivi du GRETA accordent une attention particulière à l'égalité de genre et aux droits de certains groupes les plus vulnérables et contiennent des recommandations liées au contexte. Il a toutefois été constaté que cette prise en considération se faisait selon une approche binaire du genre et qu'une attention insuffisante était accordée aux questions concernant les personnes LGBTQ+, ce qui est peut-être une conséquence de la faible prise en compte de ces communautés au niveau national.</p>

Cybercriminalité	
<b>Conclusion 8</b>	<p>Un certain nombre d'éléments attestent clairement que les initiatives prises dans le domaine de la cybercriminalité donnent d'excellents résultats. L'élaboration du Deuxième Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (Convention de Budapest), qui a été signé par 30 États Parties en seulement sept mois<sup>1</sup>, figure parmi les réalisations les plus importantes. Par ailleurs, un important travail de sensibilisation mené entre 2018 et 2021 a permis d'accroître de 16 % le nombre de pays ayant ratifié la Convention de Budapest, avec la perspective d'une nouvelle hausse pouvant atteindre 13 %, eu égard au nombre de pays ayant reçu une invitation à adhérer à la Convention pendant la même période. Enfin, nous avons observé une augmentation de 12 % du nombre de ratifications du Premier Protocole additionnel.</p>
<b>Conclusion 9</b>	<p>Neuf projets de coopération étaient en cours pendant la période 2018-2021, à différentes phases de mise en œuvre au niveau régional et mondial, pour un budget total de 50 567 277 EUR. Les activités ont débouché sur 30 modifications de la législation, quatre changements au niveau des politiques et une évolution pratique.</p>
<b>Conclusion 10</b>	<p>L'analyse des facteurs ayant contribué à des réformes législatives confirme que les travaux d'évaluation et les activités de coopération technique dans le domaine de la cybercriminalité sont des éléments importants mais qui ne suffisent pas en eux-mêmes à produire un changement de législation.</p> <p>Lorsque des activités d'évaluation et de coopération sont en cours, la couverture médiatique et l'inclusion dans les politiques nationales sont les principaux facteurs favorisant une réforme législative.</p> <p>Lorsqu'aucune activité d'évaluation ou de coopération n'est en cours, cinq éléments sont nécessaires pour parvenir à une réforme législative : la couverture médiatique, l'inclusion dans les politiques nationales, la pression de la société civile, la pression du secteur privé et la pression d'autres organisations.</p>

1. Traité ouvert à la signature en mai 2022. Mise à jour : 12 janvier 2023.



Cybercriminalité	
<b>Conclusion 11</b>	Plusieurs exemples notables de changements positifs non prévus intervenus grâce aux activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la cybercriminalité ont été constatés. Il s'agit notamment d'une influence sur le droit international, d'actions de sensibilisation au niveau international, du dialogue politique et du débat académique ainsi que de favoriser une collaboration interinstitutionnelle aux niveaux national et régional.
<b>Conclusion 12</b>	La Division de la Cybercriminalité soutient activement le débat public sur la dimension de genre du point de vue des victimes, de la cybercriminalité et de la criminalité facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Elle a en outre, dans une démarche très novatrice, déclenché un débat au niveau international sur la dimension de genre dans l'application de la loi et la poursuite des crimes liés aux TIC. Un travail important pour la protection de l'enfant dans le domaine de la cybercriminalité a été entrepris en particulier.

Efficience	
Général	
<b>Conclusion 13</b>	La principale raison des retards de mise en œuvre des activités entre 2018 et 2021 est la pandémie de covid-19, qui a pesé sur environ la moitié de la période couverte par l'évaluation. Dans les deux domaines thématiques, le travail a dans l'ensemble été adapté rapidement et de façon adéquate aux problèmes qui ont surgi du fait de la pandémie.
<b>Conclusion 14</b>	Outre les retards provoqués par la pandémie, des membres du personnel ont fait état de la lourdeur de certaines procédures bureaucratiques et certains processus d'approbation, qui ont des conséquences négatives sur la mise en œuvre des activités, en termes de délais, de souplesse et de rapidité. Les membres du personnel des bureaux locaux ont exprimé un plus fort mécontentement que ceux travaillant à Strasbourg.
<b>Conclusion 15</b>	Deux affaires récentes ont mis en évidence le fait que les personnes travaillant dans les bureaux de projet percevaient un salaire nettement moins élevé que leurs collègues d'autres organisations dans le même pays occupant un poste exigeant une qualification équivalente. Ce faible niveau de rémunération avait des conséquences sur le maintien en poste du personnel et le recrutement de nouveaux collaborateurs. Les difficultés de recrutement faisaient peser une charge de travail accrue sur les personnes en poste, dont le moral s'en ressentait. Plusieurs membres du personnel ont évoqué le retentissement de la charge de travail sur leur capacité à préserver un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Des membres du personnel des bureaux de projet ont par ailleurs signalé qu'il n'existait pas de procédure normalisée d'intégration. Les nouveaux embauchés devaient de ce fait se former sur le tas, ce qui nuisait à l'efficacité.
<b>Conclusion 16</b>	Des acteurs non étatiques ont contribué au cofinancement de certains projets de la Division de la Cybercriminalité entre 2006 et 2014. Cet apport essentiel a contribué à placer le Conseil de l'Europe en première ligne dans le domaine de la lutte contre la cybercriminalité au niveau mondial. Une procédure en cinq étapes a été définie afin d'encadrer l'acceptation et l'utilisation de ces fonds. Elle met concrètement le Conseil de l'Europe à l'abri de toute pression induite. Au moment de la présente évaluation, les contributions d'acteurs non étatiques ne représentaient qu'une infime proportion de l'ensemble des contributions volontaires au budget du Conseil de l'Europe.
<b>Conclusion 17</b>	Les deux chefs de division sont des personnalités reconnues publiquement pour leurs capacités de réflexion et de leadership dans leur domaine respectif. Jouissant d'une solide réputation personnelle et professionnelle, ces responsables sont à même de peser dans les discussions politiques et opérationnelles au niveau régional et mondial. La mise en place au niveau de l'Organisation de procédures de remplacement appropriées devrait permettre de prévenir les risques institutionnels pouvant survenir en cas de changement de poste ou au moment de leur retraite.

Traite des êtres humains	
<b>Conclusion 18</b>	La crise de la covid-19 a eu des conséquences importantes, mais inévitables, en ce qui concerne le nombre de visites de suivi sur place, qui a été nettement inférieur à celui prévu (sur 11 visites prévues en 2020, trois seulement ont pu être menées). Pour remédier à ce problème, le Conseil de l'Europe a expérimenté la possibilité d'effectuer le suivi du GRETA en ligne. Cette expérience a toutefois pris fin après avoir constaté que le contact direct avec les parties intéressées lors des visites sur place était indispensable. Des plannings ont été élaborés en vue d'un rétablissement du calendrier original, qui ne pourra intervenir, au plus tôt, qu'en 2024.
<b>Conclusion 19</b>	Les projets de coopération du Conseil de l'Europe dans le secteur de la traite des êtres humains sont financés par des budgets qui sont inférieurs de 45 % à ceux alloués à des projets similaires dans d'autres organisations. Les résultats que le Conseil de l'Europe peut raisonnablement espérer obtenir dans le secteur de la coopération dans ce domaine thématique sont directement liés au niveau du budget, dont la faiblesse a donc d'importantes conséquences.
<b>Conclusion 20</b>	La capacité d'absorption limitée des institutions partenaires, l'évolution des priorités au niveau national, la rotation du personnel et la bureaucratie sont des facteurs supplémentaires de retards de mise en œuvre de la coopération dans ce domaine. On relève en outre que l'application de politiques d'immigration restrictives va parfois à l'encontre des mesures de protection des victimes de la traite.

Cybercriminalité	
<b>Conclusion 21</b>	La mise en œuvre conjointe d'actions de sensibilisation et d'activités de coopération, associée à une bonne coordination entre le T-CY et la Division de la Cybercriminalité, a permis d'accroître le nombre d'États parties à la Convention de Budapest. De plus, la portée mondiale de certains projets a également contribué à ce progrès. En outre, la pression des pairs exercée par les pays voisins a un effet de catalyseur et contribue à attirer d'autres pays de la même région.
<b>Conclusion 22</b>	Une planification rigoureuse et l'implication sans faille des principales parties prenantes sont des éléments déterminants pour garantir le succès d'une négociation internationale complexe ayant pour objet l'élaboration de normes, comme le processus qui a conduit à l'adoption du Deuxième Protocole additionnel à la Convention de Budapest. Une partie des négociations de ce processus se sont tenues en ligne, ce qui a permis une plus grande inclusivité. Toutefois, des organisations de la société civile qui travaillent sur la question des droits numériques affirment qu'elles n'ont pas été entendues pendant le processus.
<b>Conclusion 23</b>	Le Bureau de programme sur la cybercriminalité (C-PROC), installé à Bucarest, est un modèle unique au sein du Conseil de l'Europe, qui appuie la mise en œuvre efficace et efficiente des activités de coopération. Il est perçu comme un centre d'excellence disposant d'un personnel hautement qualifié et permettant de réduire les coûts de manière substantielle. Une certaine « distance » entre le C-PROC et les bureaux de projet locaux, d'une part, et le siège (dans une moindre mesure), d'autre part, est cependant ressentie et des mesures d'atténuation seraient en cours.
<b>Conclusion 24</b>	La Division de la Cybercriminalité met en œuvre un nombre impressionnant d'activités. Des membres du personnel font cependant état d'une planification excessive, qui se traduit par une augmentation de la charge de travail et une pression à produire des résultats dans des délais serrés.

Cohérence et valeur ajoutée	
Général	
<b>Conclusion 25</b>	L'évaluation a permis à l'équipe de comprendre que le sous-programme n'apportait pas de valeur ajoutée aux deux domaines thématiques ou à d'autres secteurs de l'Organisation. Les deux divisions mènent des activités pour donner suite à leur conventions respectives. Les interactions avec d'autres domaines thématiques sont dictées par la nécessité et par l'interopérabilité existante. Les résultats auraient été atteints même en l'absence de sous-programme. Certains membres du personnel, en particulier au niveau des bureaux de projet locaux, n'étaient pas au courant de l'existence d'un sous-programme et d'autres ont exprimé des critiques quant aux raisons qui auraient conduit à sa mise en place.
<b>Conclusion 26</b>	La coopération et la coordination des deux domaines thématiques avec d'autres organisations sont appréciées tant au niveau institutionnel qu'au niveau opérationnel.
<b>Conclusion 27</b>	Le triangle dynamique (activités normatives, monitoring/évaluation et coopération) du Conseil de l'Europe est considéré comme la valeur ajoutée la plus importante et la plus caractéristique de l'Organisation dans les domaines thématiques de la cybercriminalité et de la traite des êtres humains. Un élément important est que le Conseil de l'Europe n'a pas une vision à court terme, mais adopte au contraire une perspective dans la durée lorsqu'il s'engage auprès de partenaires. Le dialogue avec les partenaires institutionnels en vue d'une adaptation aux différentes conventions s'en trouve facilité. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont un élément supplémentaire et caractéristique de la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe. La Cour fournit des ressources essentielles pour faciliter l'interprétation par la communauté internationale et un guide sur une réflexion la plus avancée sur les nuances liées aux différents crimes. Enfin, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a été citée comme élément supplémentaire de la valeur ajoutée de l'Organisation, cette dernière constituant un mécanisme unique permettant d'exercer une influence sur les parlements nationaux.

Traite des êtres humains	
<b>Conclusion 28</b>	Le personnel du Conseil de l'Europe et les experts du GRETA sont des membres respectés de la communauté mondiale qui travaillent sur la traite des êtres humains. Ils sont notamment présents dans les forums de discussion les plus importants dans ce domaine, ce qui renforce la visibilité du Conseil de l'Europe. La Direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne (DG HOME) s'est montrée clairement intéressée par la mise en place d'initiatives conjointes en vue de l'obtention de résultats d'intérêt commun.
<b>Conclusion 29</b>	Des relations fructueuses sont établies avec la société civile, tant pour la coopération que pour le suivi. Des organismes qui apportent un financement au Conseil de l'Europe ont souligné que les relations avec la société civile étaient le fruit d'une approche fondée sur les droits de l'homme et représentaient une force. Les organisations de la société civile reconnaissent que le GRETA prend en considération leur contribution et leur avis dans le cadre de ses visites de suivi. Elles réclament toutefois plus de transparence concernant la suite donnée aux rapports de suivi (à savoir les actions entreprises par les États pour donner suite aux recommandations).

Cybercriminalité	
<b>Conclusion 30</b>	La Convention de Budapest ayant une portée mondiale, les partenariats et les collaborations dans le domaine de la cybercriminalité revêtent un caractère international et vont bien au-delà des frontières des États membres du Conseil de l'Europe.

# Recommandations

**L**e rapport contient huit recommandations à l'attention des différents services du Conseil de l'Europe.

Ses recommandations sont formulées dans le cadre d'une évaluation qui salue les résultats de haut niveau obtenus par les divisions de la Cybercriminalité et de la Traite des êtres humains, y compris pendant la période où les répercussions de la pandémie de covid-19 se sont fait fortement sentir.

Avant de formuler nos recommandations, nous rappelons les conclusions du Groupe de réflexion de haut niveau du Conseil de l'Europe qui, dans son rapport de 2022<sup>2</sup>, appelle les États membres à doter le Conseil de l'Europe des ressources nécessaires afin qu'il puisse remplir son mandat. Nous espérons que les États membres entendront l'appel du Groupe de réflexion de haut niveau, dont la pertinence et le caractère urgent sont confirmés par les résultats de cette évaluation.

<b>Recommandation 1 – Redéfinir la portée du sous-programme ainsi que sa théorie du changement et le faire concorder avec les structures de management, afin d'assurer une meilleure cohérence.</b>	
<b>Niveau d'application :</b> sous-programme	<b>Priorité :</b> élevée
<b>Préambule</b> – L'évaluation montre que le regroupement des deux domaines thématiques dans le même sous-programme n'apporte aucune valeur ajoutée aux initiatives du Conseil de l'Europe et ne permet pas d'accroître la transversalité, la communication ou la coopération. Elle montre également que le sous-programme n'est pas structuré au niveau du management. La théorie du changement figurant dans le Programme et Budget 2022-2025 comporte des erreurs qui rendent impossibles sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation.	<b>Conclusions 25, 26</b>
Il est recommandé à la Direction du programme et du budget du Conseil de l'Europe de réfléchir à la valeur ajoutée escomptée du sous-programme « Action contre le crime et protection des citoyens », en concertation avec les directions et divisions concernées : quel devrait être l'apport de la dimension du sous-programme au regard de ce qui est déjà réalisé par la somme de ses composantes individuelles ? Les résultats de cette réflexion devraient servir de base à l'élaboration d'une théorie du changement pouvant être mise en œuvre, contrôlée et évaluée, et éclairer la décision quant à la structuration du sous-programme, y compris ses conséquences en matière d'organisation. Il est suggéré de faire appel à une ressource externe pour accompagner ce délicat processus.	
<b>Recommandation 2 – Réviser la stratégie de coopération dans le domaine de la traite des êtres humains de façon à pouvoir exploiter les possibilités qu'elle offre.</b>	
<b>Niveau d'application :</b> traite des êtres humains Concerne potentiellement l'ensemble du Conseil de l'Europe (limité au point B).	<b>Priorité :</b> élevée
<b>Préambule</b> – Les activités de coopération dans le domaine de la traite des êtres humains donnent de bons résultats, sont cohérentes avec l'activité de suivi et contribuent à la réalisation des résultats immédiats. En outre, certaines d'entre elles ouvrent la voie à des changements au niveau des résultats intermédiaires. Cependant, compte tenu des ressources disponibles, leurs effets ne concernent qu'un nombre restreint de pays et n'ont qu'une portée limitée, le périmètre géographique et le champ d'application étant déterminés en premier lieu par le principal donateur, à savoir l'UE.  L'évaluation révèle que la communication et l'échange d'expériences entre les bureaux locaux ne se font idéales (en particulier s'agissant des bureaux situés dans des zones géographiques différentes).	<b>Conclusions 2, 3, 16, 19</b>

2. Rapport du Groupe de réflexion de haut niveau du Conseil de l'Europe, octobre 2022, disponible [ici](#).

A. Il est recommandé à la Division de la Traite des êtres humains, en coordination avec le GRETA et le THB-CP, d'identifier quels sont les pays prioritaires et les types d'initiatives sur la base d'une cartographie des États où la coopération est la plus nécessaire et où elle pourrait s'avérer la plus efficace. Cette cartographie devrait tenir compte de la présence d'autres organismes proposant des initiatives similaires dans le même domaine thématique, et des éventuels effets de synergie. Sur la base de cette analyse, il est recommandé de mobiliser des ressources supplémentaires pour renforcer l'offre de coopération dans le domaine de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, y compris en envisageant la possibilité de faire appel à des contributeurs privés (syndicats, associations professionnelles et entreprises privées), en tirant parti de l'expérience acquise par la Division de la Cybercriminalité.

B. Il est recommandé à la Division de la Traite des êtres humains conjointement avec l'Unité de Renforcement des capacités et projets de coopération - Région Sud de la Méditerranée de faciliter les échanges d'expériences et l'enrichissement mutuel entre les membres du personnel de coopération au niveau local et central qui travaillent dans le même domaine thématique. Dans un premier temps, un dispositif de conversation en ligne à l'échelle mondiale pourrait être mis en place sur une base mensuelle, pour échanger sur des exemples de mise en œuvre de « modèles » de coopération similaires, parler des facteurs de réussite et présenter des expériences. Ces conversations pourraient déboucher sur des idées de collaboration entre les régions et les bureaux. Il est recommandé d'analyser les résultats de cette initiative et de les présenter à d'autres services du Conseil de l'Europe qui pourraient vouloir les reprendre dans un autre domaine.

**Recommandation 3 – Élaborer une stratégie d'alliances afin de favoriser les changements de législation, notamment en travaillant avec les médias.**

<b>Niveau d'application :</b> traite des êtres humains et cybercriminalité. Concerne l'ensemble du Conseil de l'Europe (point C).	<b>Priorité :</b> élevée
--	--------------------------

<b>Préambule</b> – L'analyse des éléments qui contribuent à l'adoption de réformes législatives a mis en évidence une interaction complexe de différents facteurs qui renforcent le travail réalisé par le Conseil de l'Europe pour convaincre les États parties d'aligner leur législation sur les dispositions des conventions et des protocoles applicables. Ces facteurs, leur poids relatif et la façon dont ils interagissent ne sont pas exactement les mêmes dans les deux domaines thématiques. On observe toutefois un certain décalage entre la perception qu'a le personnel de l'importance de ces éléments et les résultats de l'analyse objective.	<b>Conclusions 4, 10</b>
--	--------------------------

Au nombre de ces facteurs, l'attention/la pression des médias doit être particulièrement considéré car elle joue un rôle primordial dans les deux domaines thématiques. Sur des sujets tels que la cybercriminalité et la traite des êtres humains, cependant, les médias se cantonnent souvent à des « micro-histoires » sans aborder le problème dans sa globalité. De plus, certains ne donnent pas toujours une juste représentation des interactions à l'œuvre entre les différentes crimes et menaces en matière de droits de l'homme. Ce phénomène est particulièrement évident dans le cas de la traite des êtres humains, où un amalgame est souvent fait entre politique migratoire et politique de lutte contre la traite.

Des difficultés dans le dialogue avec les médias ont été observées dans des bureaux de projet locaux où personne n'est spécifiquement chargé de la communication.

A. À la lumière des résultats de cette évaluation, il est recommandé au management de la Division de la Traite des êtres humains et de la Division de la Cybercriminalité, ainsi qu'à leur hiérarchie respective, de réfléchir aux stratégies mises en œuvre pour faire évoluer les législations et de privilégier, en fonction du contexte, les alliances avec les acteurs les plus susceptibles de favoriser cette évolution. Il leur est en outre recommandé de communiquer les résultats de cette analyse à leur personnel et de recueillir ses commentaires sur les stratégies visant à tirer le meilleur parti des alliances en faveur du changement, sur la base de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre.

<p>B. Il est recommandé à la Division de la Traite des êtres humains et à la Division de la Cybercriminalité de consulter les services compétents au sein du Conseil de l'Europe en vue d'élaborer une stratégie adéquate de travail avec les médias au niveau central et au niveau des bureaux de projet locaux. Il conviendrait en particulier de mettre au point, pour les médias, une présentation pertinente des questions que le Conseil de l'Europe souhaite aborder.</p> <p>C. Il est recommandé à la Direction de la coordination des programmes (DPC) (et à d'autres services s'il y a lieu), de fournir aux bureaux de projet locaux l'expertise nécessaire à la mise en œuvre au niveau local de la stratégie de travail avec les médias.</p>	
<p><b>Recommandation 4 – Instaurer un forum de dialogue avec la société civile sur la cybercriminalité.</b></p>	
<p><b>Niveau d'application :</b> cybercriminalité</p>	<p><b>Priorité :</b> élevée</p>
<p><b>Préambule</b> – Le processus d'élaboration du Deuxième Protocole additionnel à la Convention de Budapest a donné un très bon résultat. Toutefois, les relations avec les organisations de la société civile travaillant dans le domaine des droits numériques ont été mises à mal. Les attentes de ces organisations étaient probablement plus élevées que ce qu'il était raisonnable d'espérer et des erreurs ont sans doute été commises dans la communication et la façon dont ces attentes ont été gérées. Le Conseil de l'Europe a alors fait l'objet de critiques publiques pour un manque perçu de cohérence avec sa mission de protection des droits de l'homme.</p>	<p><b>Conclusion 22</b></p>
<p>Il est recommandé à la Division de la Cybercriminalité, en coordination avec le T-CY, de promouvoir le dialogue avec la société civile en trouvant un terrain de coopération dans les domaines où celle-ci pourrait apporter une contribution utile et éclairée. La création d'un forum permettant un dialogue ouvert et constructif devrait être envisagée. Cela pourrait déboucher sur la production, par exemple, d'une note d'orientation sur les possibilités de protection des droits en ligne offertes par la Convention de Budapest et ses protocoles. Des perspectives de collaboration à plus long terme pourraient voir le jour à l'issue d'un dialogue fondé sur une compréhension claire des fondements possibles d'une relation.</p>	
<p><b>Recommandation 5 – Mettre en place (pour l'ensemble du Conseil de l'Europe) des mécanismes et des processus de consultation du personnel.</b></p>	
<p><b>Niveau d'application :</b> traite des êtres humains et cybercriminalité. Concerne potentiellement l'ensemble du Conseil de l'Europe.</p>	<p><b>Priorité :</b> élevée</p>
<p><b>Préambule</b> – Les bons résultats obtenus par le Conseil de l'Europe dans les deux domaines thématiques ont été rendus possibles grâce au personnel hautement qualifié et très professionnel qui travaille au siège et dans les bureaux de projet locaux. Le personnel est la richesse première du Conseil de l'Europe. Cependant, des agents expriment une insatisfaction quant aux processus internes et à la charge de travail. En outre, des affaires récentes ont mis en évidence un problème de rémunération peu élevée dans les bureaux de projet locaux. Par ailleurs, l'évaluation a montré qu'il était possible d'améliorer les processus d'intégration du personnel dans les bureaux locaux. Des mesures de planification de remplacement des responsables au niveau central devraient être mises en œuvre. S'ils ne sont pas analysés et pris en compte de manière adéquate, ces éléments pourraient engendrer une baisse de la motivation ainsi qu'une perte de salariés qualifiés et de la mémoire institutionnelle.</p> <p>Ces questions concernent l'ensemble du Conseil de l'Europe.</p>	<p><b>Conclusions 14, 15, 17</b></p>
<p>A. Il est fortement recommandé à la Direction des ressources humaines (DRH) de donner au personnel (tant au niveau central qu'au niveau des bureaux de projet locaux) la possibilité d'exprimer son avis et des conseils constructifs sur les processus, procédures, outils et pratiques de travail internes, ainsi que sur le management, au moyen d'enquêtes réalisées tous les ans. Celles-ci devraient être conçues de telle sorte que les données puissent être ventilées par division, par unité et par bureau de projet local. Les résultats des consultations devraient être consultables par l'ensemble des membres du personnel et du management (y compris ceux en poste dans les bureaux de projet locaux). La synthèse des résultats, accompagnée des mesures envisagées pour répondre aux questions soulevées, devrait être présentée au Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire Général adjoint. Le personnel concerné devrait également être informé de ces mesures, dont la mise en œuvre devrait faire l'objet d'un contrôle de la part de la DRH et d'un rapport à l'intention du personnel et du Cabinet.</p>	

- B. Il est recommandé à la DRH de définir des processus communs et cohérents d'intégration et de fidélisation du personnel des bureaux locaux (et du personnel du siège, s'il n'en existe pas déjà à ce niveau), en s'appuyant sur des consultations avec le personnel, les directions et divisions thématiques concernées et le management des bureaux de projet locaux.
- C. De même, il est recommandé à la DRH de définir des mesures de planification de remplacement des responsables, à mettre en œuvre par chaque direction concernée.
- D. Enfin, il est recommandé à la DRH de veiller, par des mesures de supervision et de contrôle, à ce que les conditions d'emploi au niveau des bureaux de projet locaux soient alignées sur les conditions moyennes du marché appliquées au même moment par d'autres organisations internationales dans les mêmes lieux d'affectation, et d'intervenir en cas de réclamation.

**Recommandation 6 – Partager les enseignements tirés de la mise en œuvre et procéder aux ajustements recommandés.**

<p><b>Niveau d'application :</b> traite des êtres humains et cybercriminalité. Concerne l'ensemble du Conseil de l'Europe.</p>	<p><b>Priorité :</b> élevée</p>
<p><b>Préambule</b> – La présente évaluation a mis en évidence un certain nombre d'enseignements tirés des activités de mise en œuvre de deux domaines thématiques du Conseil de l'Europe qui obtiennent de bons résultats, notamment l'adoption d'approches originales et novatrices.</p> <p>Ces expériences sont pertinentes pour les différentes composantes du Conseil de l'Europe chargées de la mise en œuvre d'autres conventions, en particulier les plus récentes et celles en cours d'élaboration.</p> <p>Cette analyse a également identifié la nécessité d'un léger ajustement des pratiques actuelles, afin d'accroître l'efficacité et l'efficience.</p>	<p><b>Conclusions 7, 16, 21, 22, 23, 29</b></p>
<p>A. Il est recommandé à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation de communiquer aux services concernés du Conseil de l'Europe les enseignements tirés de l'analyse de la mise en œuvre des activités de la Division de la Traite des êtres humains et de la Division de la Cybercriminalité qui portent sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ les stratégies et processus visant à susciter l'adhésion de nouveaux États ;</li> <li>▶ les processus permettant de faire évoluer les conventions au fil du temps ;</li> <li>▶ les modalités de suivi et d'évaluation ;</li> <li>▶ la mobilisation de fonds privés et les mécanismes visant à préserver l'indépendance et l'intérêt général du Conseil de l'Europe ;</li> <li>▶ la mise en place du Bureau de programme sur la cybercriminalité à Bucarest.</li> </ul> <p>B. Il est recommandé à la Division de la Traite des êtres humains de travailler en coordination avec le GRETA pour faire en sorte que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ dans les rapports de suivi, les aspects du problème de la traite liés au genre soient analysés d'un point de vue non binaire ;</li> <li>▶ les rapports de suivi reconnaissent comme il se doit les progrès accomplis, en les replaçant dans le contexte spécifique du pays évalué ;</li> <li>▶ les parties consultées lors des visites de suivi et les autres parties prenantes soient informées de manière adéquate, dans le cadre du « dialogue permanent », des initiatives prises par les États pour donner suite aux recommandations des rapports du GRETA.</li> </ul> <p>C. Il est recommandé à la DPC (en consultation avec la Division de la Cybercriminalité et d'autres services qui ont mobilisé des contributions volontaires privées pour cofinancer des projets de coopération) d'identifier les moyens de simplifier le processus de vérification exercé à l'égard des donateurs potentiels et d'en raccourcir la durée. Cette simplification ne doit pas réduire les garanties actuelles visant à empêcher les interactions avec des entreprises de réputation douteuse et à protéger le Conseil de l'Europe contre les pressions indues. Une fois le processus redéfini, il est recommandé à la DPC de le faire largement connaître au sein de l'ensemble du Conseil de l'Europe, notamment par le biais de témoignages de services ayant eu recours à des fonds privés pour cofinancer leurs projets.</p>	

<b>Recommandation 7 – Analyser et rendre compte de la faisabilité du modèle d'évaluation utilisé actuellement dans le domaine de la cybercriminalité et adopter les mesures nécessaires.</b>	
<b>Niveau d'application :</b> cybercriminalité	<b>Priorité :</b> faible
<b>Préambule</b> – L'analyse montre que les activités d'évaluation menées dans le domaine thématique de la cybercriminalité n'ont que peu d'impact sur les changements de législation, qui peuvent intervenir sans qu'une évaluation ait été réalisée. La Division de la Cybercriminalité a mis en place des outils qui viennent compléter les rapports d'évaluation formels.	<b>Conclusion 10</b>
Il est recommandé à la Division de la Cybercriminalité, conjointement avec le T-CY, de consulter les États parties et les observateurs sur la façon dont ils se servent des rapports d'évaluation, du wiki national et d'autres produits éventuellement utilisés et sur ce qu'ils en attendent, en analysant à la fois le contenu des outils et la fréquence de leur mise à jour. Cette réflexion devrait être menée en tenant compte du défi croissant que représente la réalisation d'une évaluation d'un nombre de plus en plus important d'États parties et d'observateurs, et ce également dans la perspective d'une utilisation efficace des ressources disponibles qui peuvent être mobilisées par le biais d'une expertise externe supplémentaire. Enfin, la réflexion (qui devrait être prise en compte dans le réexamen initial des procédures d'évaluation prévu à l'article 23 du Deuxième Protocole additionnel) devrait permettre d'identifier les possibilités de modification, de synergie ou de regroupement concernant les deux activités et résultats, et d'adopter les mesures nécessaires.	
<b>Recommandation 8 – Redéfinir les modalités de fixation des indicateurs et des cibles figurant dans le Programme et Budget afin de les rendre plus pertinents.</b>	
<b>Niveau d'application :</b> traite des êtres humains et cybercriminalité. Concerne potentiellement l'ensemble du Conseil de l'Europe.	<b>Priorité :</b> moyenne
<b>Préambule</b> – L'évaluation montre que les indicateurs et les cibles officiels figurant dans les documents du Programme et Budget ne sont pas toujours adaptés pour apprécier le travail effectué par les deux divisions en fonction de leur théorie du changement.	<b>Conclusion 1</b>
Il est recommandé au Conseil de l'Europe de revoir le processus de définition des indicateurs et des cibles officiels des deux domaines de travail en renforçant la participation des divisions et des directions concernées et le dialogue avec ces interlocuteurs. Les indicateurs devraient mieux refléter la théorie du changement de chaque division ainsi que les changements attendus au niveau des résultats. Il est déconseillé de fixer des cibles au niveau des activités et des résultats. Les cibles devraient être réalistes et formulées de manière claire ; elles devraient aussi être facilement contrôlables par la division, de sorte que celle-ci puisse en rendre compte aisément dans un rapport annuel.	



# Enseignements tirés de la mise en œuvre

**L**a présente évaluation comportait un important volet enseignements : il s'agissait d'identifier les enseignements à tirer de la mise en œuvre et pouvant être utilisés par d'autres secteurs du Conseil de l'Europe dont les activités sont liées à des conventions plus récentes, ou à venir.

***La leçon la plus importante est qu'il n'y a pas un seul modèle : les deux domaines thématiques obtiennent d'excellents résultats parce qu'ils sont différents l'un de l'autre.***

Nous avons mis en évidence tout au long de ce rapport les nombreuses différences qui existent entre les deux domaines thématiques : dans les mécanismes de gouvernance, dans les théories du changement (en partie), dans les modalités de mise en œuvre, dans « l'ambition » géographique, dans les modalités de vérification de la conformité de la législation des États parties avec les conventions, dans les modalités de mise en œuvre des activités de coopération, etc. L'une des raisons pour lesquelles ces deux modèles distincts fonctionnent bien tient au fait que chacun est cohérent avec la convention concernée. Certains ajustements pourraient être faits, mais l'architecture générale de ces deux modèles s'avère adaptée aux objectifs (en partie différents) qu'ils poursuivent.

***La mise en œuvre conjointe et coordonnée d'efforts de plaidoyer et d'activités de coopération contribue à accroître le nombre d'États parties à la Convention.***

Pendant la période prise en compte pour l'évaluation, la Division de la Cybercriminalité a réussi à faire adhérer de nouveaux États à la Convention de Budapest (+ 16 % en quatre ans, et une hausse supplémentaire de 13 % pourrait se concrétiser prochainement). Le principal facteur ayant permis l'obtention de ces résultats réside dans la mise en œuvre conjointe et coordonnée d'efforts de sensibilisation et d'activités de coopération ; la collaboration en matière de sensibilisation entre l'instance de gouvernance (T-CY) et le management de la division a joué un rôle déterminant. Il convient par ailleurs de souligner que la Convention de Budapest est un instrument de portée mondiale ; la dimension mondiale de certains projets a été, en toute logique, un facteur supplémentaire de réussite sur ce point.

***Une planification rigoureuse et l'implication des principales parties prenantes, y compris de la société civile, sont des éléments déterminants pour garantir le succès des négociations internationales complexes dans les domaines d'activités du Conseil de l'Europe.***

Les conventions sont des instruments vivants. Elles peuvent être modifiées ou complétées, comme on le voit avec la Convention de Budapest, pour laquelle un Deuxième Protocole additionnel a été élaboré. En outre, elles peuvent être « interprétées » de façon à couvrir de nouvelles formes de menaces contre les droits de l'homme, comme dans le cas de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, pour laquelle des travaux ont débouché sur l'adoption de la recommandation du Comité des Ministres sur l'exploitation par le travail. Dans les deux cas, la consultation des principales parties intéressées (y compris des experts de la société civile dans les travaux menés récemment sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail) et leur inclusion dans le processus ont été un facteur essentiel de réussite.

Il est intéressant d'étudier en détail les travaux d'élaboration du Deuxième Protocole additionnel à la Convention de Budapest sur la cybercriminalité, qui offre quantité d'enseignements précieux :

- ▶ **Planifier bien à l'avance** : il a fallu plus de quatre ans pour mener à bien le processus.
- ▶ **Mettre en place de solides mécanismes d'appropriation** : le processus n'a pas démarré sur la base d'un projet préliminaire préparé en amont. Les rédacteurs ont écrit le texte mot après mot. Le temps de rédaction en a été accru, mais l'implication de chacun a permis que le texte final bénéficie de l'adhésion la plus forte. Des solutions intermédiaires pourraient permettre de réduire le temps de rédaction tout en préservant un niveau élevé d'adhésion au résultat.
- ▶ **Veiller à la participation des usagers au processus d'élaboration** : le texte a été élaboré par 64 personnes issues des cinq continents, qui représentaient les principaux utilisateurs du traité final. Il a été possible de la sorte de bénéficier de savoirs essentiels et de garantir la représentation de tous les besoins. Un autre effet positif de cette implication a été l'adhésion au texte final.

- ▶ **Faire participer la société civile** aux différents processus (discussions préliminaires, formulation, consultations).
- ▶ **Organiser des séances publiques de consultation** pendant le processus d'élaboration afin de recueillir des réactions sur les différentes parties du texte sans attendre la fin du travail de rédaction.
- ▶ **Examiner la possibilité d'effectuer une partie des travaux en ligne**: les mesures prises face à la pandémie de covid-19 ont montré que la tenue en ligne d'une partie des travaux de rédaction et des négociations permettait une participation accrue et une forte réduction des coûts et de l'impact environnemental du processus.

***Le suivi et l'évaluation sont deux instruments différents, qui fonctionnent en cohérence avec leur base juridique respective.***

Les modalités de vérification de la conformité de la législation des États parties avec les conventions respectives (suivi pour la lutte contre la traite des êtres humains, évaluation pour la cybercriminalité) sont sensiblement différentes. Elles reposent sur des bases juridiques de nature distincte: la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains s'agissant du suivi et le Règlement intérieur du T-CY s'agissant de l'évaluation. La légitimité juridique du suivi est plus forte que celle de l'évaluation car le processus est défini dans une source de rang plus élevé; cependant, le fait que l'évaluation soit encadrée par un simple instrument réglementaire offre une bien plus grande souplesse, qui permet des adaptations.

L'analyse des facteurs qui conduisent à des changements de législation montre que, pour la traite des êtres humains, le suivi est nécessaire pour obtenir le résultat escompté. Il n'en va pas de même pour les travaux d'évaluation dans le domaine de la cybercriminalité, où plusieurs cas de changements ont été signalés alors même qu'aucune évaluation n'avait été réalisée.

- ▶ À un mécanisme d'examen par les pairs réalisé à distance (évaluation), le suivi privilégie l'expertise indépendante avec des visites sur place. Cela correspond à la philosophie générale des différentes conventions (instrument d'application de la loi *versus* mécanisme de protection des droits de l'homme). Bien que les visites de suivi et les rapports du GRETA soient largement appréciés (le caractère inclusif du processus de consultation étant en particulier cité), deux remarques ont été formulées par des parties prenantes au cours de l'évaluation. La formulation de certains rapports est parfois jugée un peu rude, et il a été demandé de faire en sorte que les progrès réalisés à la suite d'un précédent cycle de suivi soient mieux reconnus.
- ▶ Certains acteurs (en particulier des organisations de la société civile) aimeraient être mieux informés des initiatives lancées par les États pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports du GRETA. Si le processus en lui-même est bien structuré et prévoit un « dialogue permanent » ainsi que l'organisation d'une table ronde à mi-parcours d'un cycle de suivi<sup>3</sup>, la demande est peut-être le signe d'un problème de communication qui mériterait d'être examiné.

***Les contributions volontaires d'acteurs non étatiques (privés) peuvent jouer un rôle important au niveau des projets. Les règles établies pour préserver l'indépendance du Conseil de l'Europe sont solides, mais certaines parties du processus peuvent être simplifiées.***

L'expérience de la Division de la Cybercriminalité, qui a mobilisé des contributions volontaires privées pour cofinancer certains de ses projets de coopération, montre que cette formule mérite d'être utilisée, dans certaines circonstances. On peut retenir plusieurs enseignements utiles.

- ▶ Les contributions privées représentent une infime minorité du budget des contributions volontaires du Conseil de l'Europe; cependant, elles peuvent jouer un rôle déterminant si elles sont correctement ciblées vers des activités de projets spécifiques. Dans le domaine de la cybercriminalité, par exemple, les fonds privés ont été essentiels pour financer les initiatives initiales et stratégiques comme les premières conférences internationales qui ont permis au Conseil de l'Europe de se positionner en tant que leader mondial dans ce secteur thématique. Ces fonds ont en outre contribué au financement des initiatives de sensibilisation qui ont permis d'augmenter rapidement le nombre d'États parties à la Convention de Budapest.
- ▶ Le processus d'acceptation et d'utilisation des fonds privés a été mis au point pour éviter les interactions avec des entreprises à la réputation douteuse et pour protéger le Conseil de l'Europe des pressions indues. Il s'agit d'un processus en cinq étapes, qui nécessite beaucoup de ressources et pourrait être en partie simplifié, mais dont l'architecture est solide et fonctionnelle au regard du champ d'application.

3. Si le pays accepte la proposition du Conseil de l'Europe d'organiser une telle table ronde.

- L'évolution du processus vers un modèle utilisant moins de ressources pourrait permettre d'apaiser certaines tensions entre la fonction opérationnelle (qui s'attache à la valeur des contributions privées) et les fonctions centrales chargées de la vérification et de l'approbation des fonds (qui s'attachent au faible rapport qualité-prix de l'instrument).

***Le C-PROC est un modèle unique au sein du Conseil de l'Europe qui favorise la mise en œuvre d'une coopération efficace et efficiente. Cependant, la distance vis-à-vis des bureaux de terrain et, dans une certaine mesure, du siège, est perceptible. Des initiatives visant à réduire cet éloignement sont en cours d'adoption.***

La mise en place d'un bureau de coopération thématique spécifique (le bureau du C-PROC à Bucarest) est un modèle assez différent pour le Conseil de l'Europe. Le fait que tout le personnel du projet de coopération soit regroupé dans le même lieu facilite les échanges d'expériences et l'enrichissement mutuel, ce qui a en soi un effet positif sur la capacité du Conseil de l'Europe à soutenir les pays dans la mise en œuvre de la Convention de Budapest.

Le C-PROC est vu comme un centre d'excellence et son personnel est reconnu pour ses compétences de haut niveau en matière de contenu et de gestion de projet. Le bureau permet de réaliser des économies de loyer et de salaires.

Cependant, l'absence de personnel spécialisé dans la lutte contre la cybercriminalité est perçue comme problématique par certains au sein du personnel ou chez les partenaires. Au moment de la rédaction du présent rapport, le C-PROC cherchait à remédier à ce problème et envisageait d'envoyer des collaborateurs dans certains bureaux locaux (Tunisie, Ukraine, Géorgie, République de Moldova) dans le cadre de nouveaux projets qui devraient démarrer en 2024. L'éloignement par rapport à Strasbourg est réel, mais les fréquents déplacements du responsable du C-PROC entre Bucarest et Strasbourg et le recours croissant aux pratiques de contributeur à réduire cette distance.

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation des travaux du Conseil de l'Europe dans le cadre du sous-programme « Action contre le crime et protection des citoyens » dans les domaines de travail de la cybercriminalité et de la traite des êtres humains. L'objectif de l'évaluation était de mesurer les performances dans l'un et l'autre secteur d'activité, dans une perspective d'apprentissage et d'avenir. Globalement, l'évaluation des réalisations dans les deux domaines du sous-programme est très positive. Les recommandations du rapport portent sur la redéfinition de la théorie du changement, des indicateurs et des objectifs du sous-programme, sur l'élaboration d'une stratégie d'alliances pour soutenir les changements de législation, sur la création d'un forum de dialogue avec la société civile, sur la mise en place de mécanismes et de processus de consultation du personnel, sur le partage des enseignements tirés de la mise en œuvre, sur la révision de la stratégie de coopération pour la lutte contre la traite des êtres humains et sur l'analyse, à compléter par l'établissement d'un rapport, de la faisabilité du modèle d'évaluation utilisé actuellement dans le domaine de la cybercriminalité.

PREMS 076623

FRA

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme 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 de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE