

ÉVALUATION DU PROGRAMME DU CONSEIL DE L'EUROPE "RENFORCER LA CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES"



Rapport final
Novembre 2025

DIO-EVA(2025)04

Les analyses et recommandations contenues dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez-vous adresser à la Division publications et identité visuelle, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance concernant ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Cette version a été traduite à l'aide d'un système de traduction automatique (intelligence artificielle), avec supervision humaine afin d'en assurer la qualité. Bien que des efforts aient été faits pour garantir l'exactitude de la traduction, seule la version originale anglaise fait foi.

Photos : @Shutterstock
© Conseil de l'Europe, novembre 2025

Référence :
DIO-EVA(2025)04

Remerciements

MDF Training & Consultancy et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation souhaitent exprimer leur gratitude aux nombreuses parties prenantes qui ont consacré leur temps et partagé leurs connaissances pour la réalisation du présent rapport d'évaluation.

Les membres des missions diplomatiques, les présidents des comités et organes associés au Conseil de l'Europe, la direction et le personnel de l'Organisation, ainsi que les représentant-es d'autres organisations internationales et de la société civile ont fourni un accès précieux à des informations et des données tout au long de l'évaluation et ont généreusement donné de leur temps et partagé leurs connaissances pour nous aider à mieux comprendre l'Organisation.

Enfin, nous adressons nos sincères remerciements aux membres du groupe de référence pour leurs contributions pertinentes et constructives, qui ont permis de finaliser la méthodologie d'évaluation et le présent rapport.

Décharge de responsabilité

L'évaluation a été gérée par une évaluatrice senior sous la supervision de la cheffe de la division l'Évaluation et du directeur de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation et mise en œuvre par MDF Training & Consultancy. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des membres de l'équipe d'évaluation de MDF Training & Consultancy.

Principaux contributeurs à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport
MDF Training & Consultancy représenté par :
Mike Zijderduijn, chef d'équipe,
Sylvie Nicole, experte thématique,
Narcisa Panaite, évaluatrice junior.

Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et l'Investigation – Division de l'Évaluation
Robert Stryk, directeur,
Helen Nelson, Cheffe de la division de l'Évaluation,
Maria Goldman, évaluatrice senior,
Marta Borkowska, assistante d'évaluation.

Table des matières

Abréviations	2
Résumé exécutif.....	3
1. Introduction.....	6
1.1 Objectif et portée de l'évaluation.....	6
1.2 Structure du rapport.....	7
2. Description du programme RCIP.....	7
2.1 Contexte et fondement du programme RCIP.....	7
2.2 Théorie du changement du programme RCIP	9
3. Approche méthodologique et processus	11
3.1 Processus, critères, méthodes et risques d'évaluation.....	11
4. Constats.....	14
4.1 Pertinence.....	14
4.2 Efficacité	18
4.3 Impact	35
4.4 Efficience	42
5. Conclusions.....	45
5.1 Conclusions par critère d'évaluation.....	45
5.2 Conclusion générale.....	47
6. Enseignements tirés et recommandations.....	48
6.1 Enseignements tirés	48
6.2 Recommandations	49
Annexes.....	52

Liste des figures et des tableaux

Figure 1 : Théorie du changement du programme RCIP illustrée.....	9
Figure 2 : Flux de collecte des données pour l'évaluation de l'efficacité.	18
Figure 3 : Étapes de l'analyse des contributions des cas de changement.	26
Figure 4 : Synthèse des conditions préalables, des facteurs favorables et défavorables issus des études de cas.	27
Figure 5 : Causalités supposées au niveau de l'impact de la théorie du changement.....	36
Figure 6 : Budget par rapport aux dépenses réelles du programme RCIP.....	43
Tableau 1 : Facteurs qui confirment et remettent en question la causalité de l'impact	41

Abréviations

AC	Analyse des contributions
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
BO	Budget ordinaire
CCJE	Conseil consultatif de juges européens
CCPE	Conseil consultatif de procureurs européens
CDCJ	Comité européen de coopération juridique
CE	Commission européenne
CEP	Confédération européenne de probation
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COM-B	Capacité, opportunité, motivation - Modèle comportemental
CPS	Changement le plus significatif
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSMP	Conseil supérieur du ministère public
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
DPB	Direction du Programme et du Budget
DPC	Direction de la coordination des programmes
GRE	Groupe de référence pour l'évaluation
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
La Convention	Convention européenne des droits de l'homme
La Cour	Cour européenne des droits de l'homme
MNP	Mécanisme national de prévention
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PC-CP	Conseil de coopération pénologique
POS	Procédure Opérationnelle Standard
RCIP	Renforcer la confiance dans les institutions publiques
RECJ	Réseau européen des conseils de la justice
UE	Union européenne

Résumé exécutif

Présentation de l'objectif et de la portée de l'évaluation

a. La présente évaluation, commandée par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO), vise à déterminer dans quelle mesure les travaux menés dans le cadre du programme « Renforcer la confiance dans les institutions publiques » (RCIP), à travers ses trois sous-programmes, ont contribué à améliorer la démocratie constitutionnelle, l'indépendance et l'efficacité de la justice, ainsi que la protection des droits des personnes privées de liberté, afin de renforcer la confiance dans les institutions publiques. Les résultats de l'évaluation ont pour but d'éclairer la prise de décision du personnel compétent du Conseil de l'Europe afin de maintenir (et d'améliorer si nécessaire) les performances du programme.

b. L'évaluation porte sur les trois sous-programmes (« Démocratie par le droit », « Indépendance et efficacité de la justice », et « Prisons- Police - Privation de liberté ») pour la période 2020-2024. Elle inclut les activités des différentes structures et les projets de coopération menés à bien dans le cadre du programme RCIP au cours de cette période. Les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficacités (en particulier les effets dans les États membres en termes de progrès vers la réalisation des résultats intermédiaires, à l'aide de l'analyse des changements les plus significatifs et de l'analyse des contributions) et d'impact (étude documentaire) ont été pris en compte. Pour ce faire, une combinaison de méthodes de collecte de données a été utilisée, notamment une étude documentaire et une analyse de la littérature, des entretiens (en présentiel et en ligne) avec des membres clés des différentes structures, du personnel du Conseil de l'Europe et diverses parties prenantes dans 10 États membres, ainsi que des ateliers de validation. L'évaluation a été réalisée entre octobre 2024 et juin 2025.

Principaux constats et conclusions

c. D'une manière générale, l'évaluation a établi que le programme représente une initiative techniquement crédible et reconnue, répondant aux besoins de réforme identifiés par les États membres du Conseil de l'Europe dans les domaines de l'État de droit, de la justice et des droits de humains, et accordant une attention soutenue à l'égalité de genre et aux groupes marginalisés. L'approche basée sur la demande du programme garantit son alignement sur les priorités de réforme spécifiques à chaque pays conformément à la théorie du changement en vigueur, qui se concentre sur des acteurs étatiques ciblés.

d. L'évaluation a permis de recenser plus de 200 exemples de changements au sein des États membres, provenant pour la plupart de rapports individuels de projets et d'entretiens, la majorité des témoignages concernant des pays disposant de projets de coopération. Cette compilation des « changements les plus significatifs » couvre les trois sous-programmes et va des réformes constitutionnelles et législatives à la mise en place de nouveaux cadres réglementaires en passant par l'amélioration des pratiques en matière de garanties contre les mauvais traitements des personnes placées en détention et de systèmes de probation ou d'adoption de codes de loi ainsi que de procédure, en passant par l'accès à la justice et l'amélioration de la gestion des affaires judiciaires. Les exemples de réformes judiciaires d'envergure générale s'inscrivent étroitement dans les aspirations à l'adhésion à l'Union européenne (UE), tandis que les changements observés au sein des États membres de l'UE sont souvent plus spécifiques et associés à des mesures (correctives)

particulières. L'intégration de l'égalité des genres et des droits humains dans la conception et la mise en œuvre des interventions est fréquemment constatée, bien que non systématique. Les effets de cette démarche se manifestent dans de nombreux exemples illustrant l'évolution du respect, de la protection et de l'étendue des droits juridiques et humains des femmes et des groupes vulnérables.

e. La multitude d'exemples de changements démontre la contribution significative du programme aux évolutions juridiques et politiques, notamment lorsque la volonté politique, la capacité institutionnelle et l'engagement au niveau national sont réunis. Les structures et les projets du programme RCIP ont permis d'améliorer de manière significative les politiques et la législation afin de créer des cadres institutionnels plus démocratiques et conformes aux normes européennes. Cependant, la politisation des réformes et la résistance au changement de la part des parties prenantes ont entravé la mise en œuvre effective de ces nouveaux cadres. Par conséquent, les résultats en matière d'amélioration des performances institutionnelles démocratiques sont variables, ce qui limite l'impact et la confiance du public, mais souligne également la pertinence continue du programme.

f. L'évaluation a révélé que le programme RCIP a joué un rôle déterminant dans les changements observés dans 14 cas recensés dans 10 États membres. Cette importance est renforcée lorsque les différentes composantes du programme du Conseil de l'Europe sont mobilisées dans le cadre d'une réforme spécifique, en coordination avec des initiatives similaires d'institutions nationales indépendantes, de partenaires de développement et d'organisations de la société civile.

g. L'analyse documentaire relative à l'impact met en évidence une relation de cause à effet principalement établie entre le fonctionnement démocratique des institutions et la jouissance effective des droits par les citoyens. En revanche, le lien de causalité entre le fonctionnement démocratique des institutions, la jouissance effective des droits et la confiance accordée aux institutions publiques est moins affirmé selon la littérature existante. Lorsque cette relation est plus faible, la littérature souligne les écarts entre les réformes juridiques et leur mise en œuvre, attribués à des tendances autoritaires, la politisation des réformes, à un manque de ressources, d'engagement ou de capacités, ainsi qu'à une résistance culturelle au changement. Ces différents facteurs se retrouvent également dans les conclusions des études de cas.

h. Sur le plan financier, le programme RCIP est soumis à une discipline budgétaire stricte et affiche un taux d'absorption élevé, ce qui témoigne d'une utilisation optimale des ressources financières disponibles. La production de rapports financiers est perçue comme lourde, ce qui, combiné aux pressions budgétaires des États membres, se traduit par une sensibilisation institutionnalisée aux coûts et une pression constante pour mobiliser des ressources extrabudgétaires. Le programme dépend de plus en plus de financements extrabudgétaires, qui constituent désormais la majeure partie de ses ressources. Toutefois cette situation rend le budget moins prévisible, augmente les coûts de transaction et soumet davantage le financement aux considérations politiques des pays donateurs. De plus, la nature complexe de ses résultats rend difficile leur évaluation et leur chiffrage et par conséquent, la démonstration de l'efficacité du programme.

Enseignements tirés et recommandations

i. A la lumière de ces constats et conclusions, l'évaluation tire des enseignements clés qui illustrent des « bonnes pratiques » à poursuivre et à généraliser. Elle formule également quatre recommandations concernant la conception, la gestion et le fonctionnement du programme RCIP.

j. **Les bonnes pratiques et enseignements tirés** qui contribuent au succès du programme sont les suivants : 1) l'alliance d'une assistance technique de haute qualité, d'une facilitation délibérément inclusive des processus, d'une diplomatie douce et d'un soutien logistique pratique, avec l'implication active des bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe ; 2) des efforts spontanés du personnel du programme pour solliciter la coopération des collègues et rechercher la cohérence entre les trois sous-programmes et le triangle d'interventions ; 3) l'alignement actif des efforts avec des entités externes (étatiques et non étatiques) partageant les mêmes valeurs ; et 4) des efforts systématiques pour stimuler l'apprentissage et l'adaptation, fondés sur l'échange actif de bonnes pratiques tant en interne qu'entre les États membres.

k. L'évaluation formule les **recommandations** suivantes à l'intention de la direction du programme « Renforcer la confiance dans les institutions publiques ».

Recommandation 1 : Développer la théorie du changement du programme afin de refléter les voies de changement impliquant des acteurs non étatiques et clarifier la chaîne de causalité qui relie l'amélioration des capacités et des cadres institutionnels à l'amélioration des performances institutionnelles. Enrichir ainsi la théorie du changement augmentera son utilité en tant que cadre de programmation, en exigeant que les interventions futures examinent de manière plus approfondie les voies supplémentaires et la causalité menant à l'amélioration des performances institutionnelles.

Recommandation 2 : Adopter une approche plus systématique de suivi et de rapport [du projet/programme] en tenant compte de sa complexité afin de mieux saisir ses effets au niveau des États membres, en accordant une attention particulière aux changements dans les pays sans projets de coopération. Cela permettrait de pallier le manque actuel d'informations sur les résultats obtenus et de mieux démontrer la valeur du programme pour les États membres. Cela pourrait également favoriser 1) un meilleur pilotage des progrès au-delà de l'amélioration des cadres institutionnels vers un changement réel et visible de la performance démocratique des institutions publiques, 2) le renforcement de la mémoire institutionnelle et l'apprentissage à partir des résultats obtenus au niveau national et 3) une meilleure communication des résultats probants afin de renforcer la mobilisation des ressources.

Recommandation 3 : Veiller à intégrer les considérations relatives aux processus et mécanismes de changement de comportement dans la conception et la mise en œuvre des travaux du Conseil de l'Europe, et renforcer les capacités du personnel des programmes à défendre et soutenir les institutions ciblées dans leurs défis de gestion du changement.

Recommandation 4 : Accroître la visibilité du programme « Renforcer la confiance dans les institutions publiques » au-delà des personnes directement impliquées, afin de favoriser la responsabilisation quant aux résultats et de mobiliser des alliés pour consolider ou intensifier ces résultats.

1. Introduction

1.1 Objectif et portée de l'évaluation

1. L'évaluation a pour objectif d'apprécier dans quelle mesure les travaux menés dans le cadre du programme « Renforcer la confiance dans les institutions publiques » (RCIP), à travers ses trois sous-programmes, ont contribué à améliorer la démocratie constitutionnelle, l'indépendance et l'efficacité de la justice, ainsi que la protection des droits des personnes privées de liberté, afin de renforcer la confiance dans les institutions publiques.

2. Les résultats de l'évaluation visent à éclairer la prise de décision des membres concernés du personnel du Conseil de l'Europe, afin de maintenir (et d'améliorer, le cas échéant) la pertinence, l'efficacité, l'impact et l'impact du programme sur la confiance dans les institutions.

3. L'évaluation porte sur les trois sous-programmes du RCIP tels que présentés dans le document Programme et Budget 2024-2027. Elle prend en compte les résultats obtenus entre 2020 et la fin de 2024 et les analyse en fonction des cadres de résultats successifs établis depuis 2020. La théorie du changement, telle qu'elle est présentée dans le Programme et Budget 2024-2027, sert de cadre de référence principal pour évaluer la pertinence du programme et formuler des recommandations pour son avenir. L'évaluation porte sur les trois sous-programmes, ainsi que sur les structures connexes :

- « Démocratie par le droit » – travaux de la Commission de Venise,
- « Indépendance et efficacité de la justice »,
- « Prisons, police et privation de liberté ».

4. Les interventions couvertes par l'évaluation comprennent les activités des différentes structures ainsi que les projets de coopération réalisés dans le cadre du programme RCIP au cours de la période 2020-2024 et pour lesquels des rapports finaux étaient disponibles (voir annexe A pour une ventilation par sous-programme).

5. Les trois principales interventions stratégiques du Conseil de l'Europe (activités normatives, monitoring et coopération) sont également prises en considération afin de refléter la cohérence des efforts et les interrelations des résultats du programme dans l'ensemble de ses structures et mandats.

6. L'évaluation examine les critères de pertinence, d'efficacité, d'impact et d'impact, en complément des évaluations précédentes, et se concentre plus spécifiquement sur les effets des principaux résultats du programme sur les institutions ciblées au niveau des États membres, c'est-à-dire sur les résultats intermédiaires. Concernant l'impact, un examen approfondi de la littérature académique permet d'identifier les mécanismes favorisant la confiance dans les institutions publiques ainsi que les facteurs spécifiques influençant positivement ou négativement ce processus. Ces éléments seront ensuite comparés aux travaux et la conceptualisation du changement du Conseil de l'Europe.

1.2 Structure du rapport

7. Le présent rapport d'évaluation propose tout d'abord une brève description factuelle du programme RCIP, objet de l'évaluation (chapitre 2). Le chapitre 3 expose ensuite l'approche méthodologique et le programme de travail, qui constituent une synthèse actualisée du rapport initial. Le chapitre 4 présente les constats de l'évaluation, classés selon les critères utilisés. La section consacrée à l'efficacité décrit tout d'abord l'inventaire des changements les plus significatifs (CPS) au niveau des États membres, suivi d'une synthèse des 14 cas de changement pour lesquels l'évaluation a examiné l'importance de la contribution du programme RCIP. Enfin, les chapitres 5 et 6 présentent les conclusions générales et les recommandations.

2. Description du programme RCIP

2.1 Contexte et fondement du programme RCIP

8. L'objectif principal du programme « Renforcer la confiance dans les institutions publiques » (RCIP) est de soutenir les structures législatives et institutionnelles des États membres afin d'instaurer ou de maintenir l'équilibre entre les pouvoirs, l'État de droit et les droits fondamentaux, conformément aux normes européennes et de lutter contre le recul démocratique¹. Le programme RCIP aide ainsi les États membres à remédier aux faiblesses systémiques de la justice, des services chargés de l'application de la loi et des systèmes de détention, afin de garantir que les individus jouissent de leurs droits fondamentaux, tels qu'énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention).

9. Le programme RCIP s'inspire des résultats du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu en mai 2023 à Reykjavik. Lors de ce sommet, les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté la Déclaration de Reykjavik², qui réaffirme le rôle et l'engagement du Conseil de l'Europe à préserver et à renforcer les principes de démocratie, d'État de droit et de droits humains, consacrés par son Statut et la Convention. L'objectif est de lutter contre le recul démocratique et de relever les nouveaux défis en matière de droits humains, de confiance et de démocratie dans les institutions publiques³.

10. Dans ce cadre, le programme RCIP pour la période 2024-2027 vise à soutenir les efforts visant à bâtir des institutions démocratiques solides, transparentes dans leur fonctionnement, indépendantes et impartiales⁴, qui garantissent l'égalité de traitement de tous les individus devant la loi et l'exercice effectif de leurs droits et libertés⁵. Les interventions du Conseil de l'Europe dans le cadre de ce programme portent sur trois domaines :

- les réformes constitutionnelles et législatives grâce aux travaux de la Commission de Venise ;

1. Cahier des charges de l'évaluation du programme du Conseil de l'Europe « Renforcer la confiance dans les institutions publiques », Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO), Division de l'Évaluation, septembre 2024.

2. Déclaration de Reykjavik, Unis autour de nos valeurs. Sommet de Reykjavik, 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, 16-17 mai 2023.

3. Déclaration de Reykjavik, 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, 16-17 mai 2023, p. 8 et Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2024-2027, p. 8.

4. Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2024-2027, p. 9.

5. Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2024-2027, p. 23 et p. 100.

- des systèmes judiciaires indépendants et efficaces, en apportant des conseils et un soutien aux décideurs politiques et aux professionnels de la justice, et en élaborant des normes et des outils à utiliser aux niveaux national et local dans les domaines de l'indépendance, de la responsabilisation, de l'efficacité et de la qualité des réformes judiciaires, ainsi que de la cyberjustice ; la promotion des méthodologies les plus efficaces pour la collecte, le traitement et l'analyse des données judiciaires ; le renforcement de la coopération judiciaire et juridique, et la contribution à la mise en œuvre de réformes judiciaires appropriées dans les pays ;
- la protection des droits des personnes privées de liberté, notamment à travers le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), ainsi que par une assistance ciblée aux services chargés de l'application de la loi, aux administrations pénitentiaires et aux services de probation.

11. Le programme RCIP est le troisième programme du Conseil de l'Europe en termes de taille et de ressources, avec un budget de 40,5 millions d'euros pour 2024⁶. Son budget se compose de ressources budgétaires et extrabudgétaires (22,2 millions d'euros). Un aperçu des ressources annuelles totales par sous-programme de 2020 à 2024 est présenté à l'annexe B⁷. Le programme RCIP est mis en œuvre par la Direction générale des droits humains et de l'État de droit. Il compte 74 agents financés par le budget ordinaire (28 agents pour le sous-programme « Commission de Venise », 17 agents pour le sous-programme « Indépendance et efficacité de la justice », et 29 agents pour le sous-programme « Prisons-Police-Privation de liberté », sans compter le personnel temporaire)⁸.

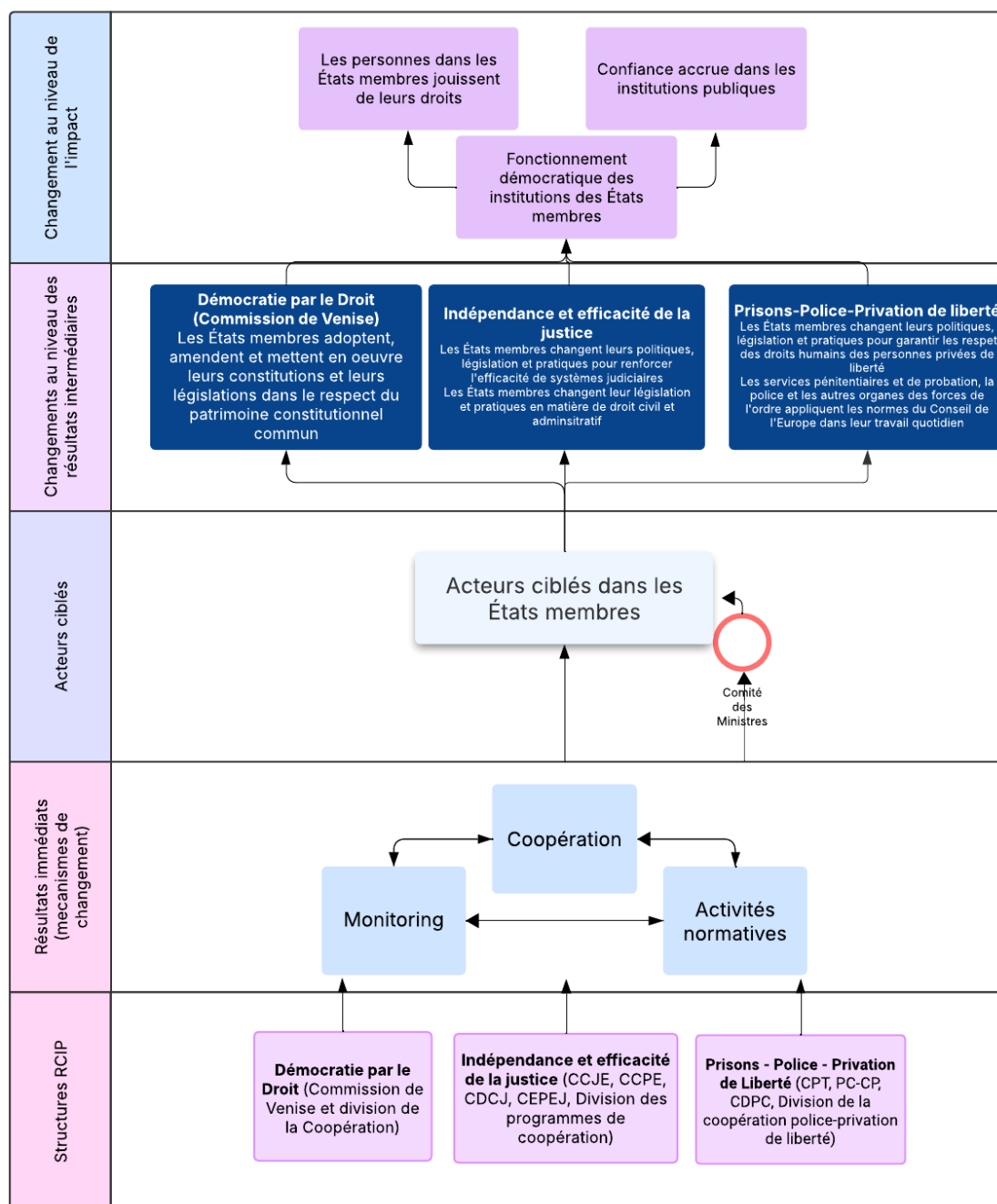
6. Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2024-2027, CM(2024)1, 19 décembre 2023.

7. Budgets 2020 et 2021 extraits du Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2020-2021 ; budgets 2022 et 2023 extraits du Programme et Budget 2022-2025 ; et budget 2024 extrait du Programme et Budget 2024-2027. Ces budgets incluent le total des ressources budgétaires et extrabudgétaires telles qu'indiquées dans les documents Programme et Budget mentionnés ci-dessus. Toutefois, seules les ressources extrabudgétaires sécurisées (et non pas non sécurisées) sont mentionnées dans les budgets de 2020 à 2023.

8. Le nombre des agents indiqué figure dans le cahier des charges, p. 8, et dans le Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2024-2027. Le personnel temporaire et le personnel recruté sur les ressources extrabudgétaires ne sont pas mentionnés dans ces documents.

2.2 Théorie du changement du programme RCIP

Figure1 : Visualisation de la théorie du changement du programme RCIP. Générée par l'équipe d'évaluation sur la base de la théorie du changement du programme RCIP figurant dans le document « Programme et Budget 2024-2027 ». Le Comité des Ministres est présenté comme l'entité décisionnelle clé pour certains résultats.



12. La figure 1 illustre la théorie du changement du programme RCIP telle qu'elle est présentée dans le Programme et Budget 2024–2027 du Conseil de l'Europe. Les trois sous-programmes du RCIP fonctionnent selon un modèle intégré d'élaboration de normes, de suivi et de coopération (le « triangle stratégique ») destiné à favoriser collectivement les changements souhaités. La logique de changement du programme repose sur le fait que cette approche pluridisciplinaire génère des produits concrets qui se traduisent par des réformes au niveau national puis par un impact sociétal durable, notamment par une confiance accrue dans les institutions publiques. Les trois sous-

programmes du RCIP et leurs structures respectives appliquent cette approche de manière distincte, reflétant leurs mandats et modèles opérationnels spécifiques⁹.

13. Les principaux résultats sont répartis entre les trois volets du triangle stratégique. Dans le cadre de ses activités normatives, le Conseil de l'Europe élabore des instruments juridiques, recommandations et lignes directrices, ainsi que des outils pratiques, rapports et études. Il fournit notamment des normes relatives au statut et à la carrière des juges et procureurs, ainsi qu'aux procédures judiciaires et administratives dans des domaines thématiques et publie des études et rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Il élabore également des lignes directrices sur les questions relatives aux prisons et à la probation, et recueille des statistiques pénales (SPACE I et II). Ces normes constituent une base permettant aux États membres d'améliorer leurs pratiques institutionnelles et leur prise de décision. Les visites et rapports de suivi du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) permettant d'identifier les lacunes des États membres dans le traitement des personnes privées de liberté et de proposer des mesures pour renforcer leur protection. Les activités de coopération viennent compléter ces efforts en renforçant les capacités institutionnelles par des actions de renforcement, une assistance juridique et technique, des bulletins sur la jurisprudence constitutionnelle, des partages de connaissances, des réseaux, etc.

14. En ce qui concerne les résultats immédiats, les États membres sont informés, sensibilisés et ont accès aux normes, aux outils et aux orientations fournis par les différentes structures pour mettre en œuvre des réformes ainsi qu'aux rapports de suivi sur les lacunes existantes afin d'identifier des mesures d'amélioration. Plus précisément, ils sont censés s'appuyer sur ces normes et les orientations européennes pour améliorer les lois, les réglementations, les pratiques institutionnelles et le fonctionnement des systèmes judiciaire, administratif, pénitentiaire et de probation. Ils sont notamment censés prendre des mesures spécifiques sur la base des normes élaborées par le Comité européen de coopération judiciaire (CDCJ) pour améliorer leurs cadres juridiques et leurs pratiques dans divers domaines tels que la justice adaptée aux enfants, les questions de migration et de nationalité ; ainsi que sur les recommandations du CPT pour améliorer les conditions de vie des personnes privées de liberté et l'efficacité et la qualité de la justice publique en utilisant les lignes directrices sur l'exercice de la profession de juge et de procureur ainsi que les méthodes et outils de la CEPEJ. Ils sont également invités à identifier les mesures à prendre pour améliorer leur constitution et leur législation, notamment sur la base des recommandations contenues notamment dans les avis et le suivi des avis de la Commission de Venise. Le personnel opérationnel, médical et administratif des prisons et des services de probation, ainsi que les agents des forces de l'ordre, sont appelés à renforcer leurs capacités et leurs connaissances afin d'exercer leurs fonctions conformément aux normes et aux bonnes pratiques européennes, notamment celles de la Cour européenne des droits de l'Homme (la Cour) et aux recommandations du CPT.

15. Ces changements immédiats devraient conduire à des améliorations plus systémiques au niveau des résultats intermédiaires, les États membres étant censés modifier leurs pratiques à la lumière des connaissances actualisées, de la sensibilisation et de l'accès aux normes, outils et orientations. Concrètement, cela signifie que les États membres doivent aligner leurs Constitutions, politiques et pratiques sur les normes du Conseil de l'Europe afin de prévenir les dysfonctionnements du système judiciaire. De plus, les politiques, législations et pratiques

9. Voir Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2024-2027, CM(2024)1, p. 100.

nationales sont adaptées pour garantir le respect et la protection des droits humains des personnes privées de liberté par les services pénitentiaires et de probation, la police et les autres services chargés de l'application de la loi. Ces changements structurels visent à atténuer les faiblesses des institutions publiques et à établir un cadre propice au renforcement de la confiance.

16. La contribution du programme à un impact à long terme est double. Premièrement, les États membres remplissent leurs obligations dans le cadre de l'État de droit et des instruments relatifs aux droits humains, démontrant ainsi leur engagement en faveur de la gouvernance démocratique. Deuxièmement, les citoyens bénéficient d'une meilleure protection de leurs droits, notamment le droit à un procès équitable et à un traitement humain en détention. Ces améliorations favoriseraient, à leur tour, la confiance dans les institutions publiques, renforçant ainsi la stabilité démocratique.

Les théories du changement des sous-programmes

17. Si le programme RCIP, dans sa forme actuelle, est décrit dans le Programme et Budget 2024-2027, ses sous-programmes et structures associées sont opérationnels depuis longtemps, par exemple la Commission de Venise existe depuis 1990 et le CDCJ depuis plus de soixante ans.

18. La réitération du programme RCIP figurant dans le Programme et Budget 2024-2027 a entraîné une réorganisation du Secrétariat. Les principaux changements concernant le programme RCIP ont été les suivants :

- la coopération relative aux prisons et à la police a été placée sous le même sous-programme que le CPT,
- la CEPEJ et la coopération juridique (sans le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public) ont été placées sous le même sous-programme.

19. Cette réorganisation vise à favoriser les synergies, à améliorer la communication entre les équipes, à renforcer l'efficacité et à assurer une approche plus cohérente des différentes structures.

20. La présentation des résultats dans la théorie du changement la plus récente a également été quelque peu remaniée à la suite de la réorganisation, mais la nature des activités mises en œuvre par les structures reste inchangée (par rapport aux Programmes et Budgets 2020-2021 et 2022-2025). Pour la Commission de Venise, la théorie du changement est restée la même. Pour le sous-programme « Indépendance et efficacité de la justice », la version la plus récente (2024-2027) accorde une attention aux changements de législation et de pratique en droit civil et administratif dans le cadre du droit public et privé, conformément aux résultats du sous-programme « Coopération juridique » des périodes précédentes (2020-2021 et 2022-2025). De même, pour le sous-programme « Prisons - Police - Privation de liberté », les résultats immédiats et intermédiaires respectifs du CPT et du sous-programme « Prisons et Police » ont été fusionnés, sans modification de contenu.

3. Approche méthodologique et processus

3.1 Processus, critères, méthodes et risques d'évaluation

21. L'évaluation a été menée par une équipe externe entre octobre 2024 et juin 2025, en étroite collaboration avec le Groupe de référence pour l'évaluation (GRE), qui a fourni des orientations et

un soutien concernant les objectifs et la portée de l'évaluation, y compris la sélection d'études de cas et la validation des constats. Parallèlement, la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) a assuré la supervision et le soutien méthodologique tout au long du processus.

22. L'évaluation examine la performance du programme RCIP selon les critères suivants :

- **Pertinence**, c'est-à-dire l'examen de la pertinence des objectifs du programme RCIP pour répondre aux besoins des États membres, avec une attention particulière (le cas échéant) aux droits des groupes marginalisés ou défavorisés, et la manière dont ces objectifs ont été logiquement et clairement mis en œuvre dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe,
- **Effizienz**, qui porte sur l'utilisation des allocations budgétaires au fil du temps et sur les signes démontrant une conception et une gestion du programme soucieuses des coûts,
- **Efficacité**, où l'accent est mis principalement sur la cartographie et la compréhension des effets des résultats du programme RCIP sur les publics cibles visés, en particulier sur les changements au niveau des États membres (résultats intermédiaires),
- **Impact**, qui consiste à recueillir des données illustrant l'évolution du niveau de confiance dans les institutions publiques.

23. Une approche méthodologique spécifique a été développée pour chaque critère. La pertinence et l'efficacité sont évaluées à l'aide d'analyses comparatives visant à examiner la manière dont les objectifs du programme se sont concrétisés dans la pratique. En ce qui concerne l'efficacité, et conformément aux cahiers des charges, la méthode du changement le plus significatif (CPS) a été utilisée pour assurer une couverture étendue des résultats du programme RCIP dans les États membres. Cette méthode a été suivie d'études de cas plus approfondies pour évaluer la contribution du programme RCIP à 14 cas de changement, sélectionnés selon un ensemble de critères¹⁰ en concertation avec le GRE. L'évaluation de l'impact s'est appuyée sur une revue de la littérature, en comparant les connaissances établies sur les causalités présumées de la théorie du changement du programme RCIP aux interventions effectivement réalisées dans le cadre de ce programme.

24. Sur la base de ces choix méthodologiques, une matrice d'évaluation détaillée a été élaborée. Cette matrice (voir annexe C) indique comment, à l'aide de quelles méthodes et sources de collecte de données, les questions d'évaluation respectives relevant de chaque critère ont été traitées. Pour chaque critère, plusieurs méthodes de collecte de données ont été employées afin de réduire les biais de réponse¹¹. Au total, 91 entretiens (42 avec des femmes et 49 avec des hommes) ont été menés avec des membres du personnel du Conseil de l'Europe, des membres de ses structures et des personnes clés dans les États membres correspondant aux 14 études de cas de contribution. Les réponses à l'enquête ont par ailleurs été recueillies auprès de 38 membres du personnel du Conseil de l'Europe. Pour l'étude documentaire, 208 documents internes et externes, dont 65 articles académiques, ont été examinés (voir l'annexe D pour un aperçu des méthodes, l'annexe E pour les outils de collecte de données, l'annexe F pour la liste des documents consultés et l'annexe G pour la liste complète des personnes interrogées). Les risques méthodologiques potentiels identifiés, notamment les biais de recherche et de sélection, ont été atténués à l'aide d'outils de collecte de

10. Les critères incluaient : diversité des sous-programmes et des domaines de changement, représentativité perçue et potentiel d'apprentissage, pays issus de différentes régions sans changement politique récent et radical, et dans lesquels la collecte de données serait pratiquement faisable.

11. Voir annexe H pour un aperçu des risques méthodologiques et opérationnels identifiés lors de la phase de lancement.

données standardisés, d'une analyse conjointe des résultats et d'un échantillonnage fondé sur des critères définis en consultation avec l'ERG.

Limites méthodologiques et adaptations

25. Une limitation particulière a été relevée lors de l'évaluation concernant l'application de la méthode du CPS pour évaluer l'efficacité du programme RCIP. Conformément à cette méthode, des changements significatifs au sein des États membres ont été identifiés lors d'un premier inventaire des résultats du programme. Ces cas de CPS ont ensuite constitué une base pour évaluer la contribution systémique. Cette approche a conduit à des situations d'« absence de changement » dans lesquelles le Conseil de l'Europe est intervenu pour éviter un « changement » indésirable qui aurait pu contribué à un recul démocratique. Ces situations n'ont ni été identifiées, ni sélectionnées.

26. L'évaluation souligne qu'une approche basée sur les résultats du programme en termes d'« absence de changement » et une couverture plus large de cas dans des pays non-coopérants, auraient permis d'améliorer l'exhaustivité de ses constats. Néanmoins, l'évaluation offre une analyse approfondie des changements constatés et une compréhension méthodique de la contribution du Conseil de l'Europe fondée sur 14 études de cas de changement, ce qui constitue une base solide pour évaluer l'efficacité du programme.

27. Alors que les entretiens avec les parties prenantes et l'enquête demandaient explicitement aux personnes interrogées d'identifier les changements les plus significatifs, les changements extraits de l'étude documentaire par l'équipe d'évaluation ne l'étaient pas toujours. L'aperçu comprenait plutôt des changements au niveau des résultats intermédiaires (modifications de la législation ou des pratiques dans les États membres). Si certaines de ces informations ont été corroborées par d'autres documents (internes et externes), des entretiens et des enquêtes, d'autres peuvent présenter un biais d'interprétation (notamment lorsqu'elles sont basées sur des rapports internes ou sur des rapports élaborés pour les donateurs à des fins de responsabilité).

28. Les récits de changement s'ancrent dans un moment précis de la période d'évaluation 2020-2024. L'analyse ne tient pas compte de la consolidation, de la réversibilité ou de l'interruption éventuelles de ces acquis (par exemple, en réaction à des évolutions électorales ou politiques).

29. En matière d'efficacité, l'évaluation présente des constats sur l'évolution des allocations budgétaires et des dépenses effectives, le degré d'utilisation des ressources ainsi que sur l'avis du personnel concernant les systèmes et pratiques visant à garantir l'efficacité, y compris les principaux défis et préoccupations. Il est difficile d'évaluer l'efficacité en termes de ratio intrants/produits en raison de la diversité des structures et des résultats obtenus, qui ne se prêtent pas aisément à une agrégation. Par conséquent, l'utilisation de tels ratios a été jugée trop simpliste et inadaptée pour fournir des preuves crédibles. Une analyse plus approfondie des activités par rapport aux coûts n'a pas été possible en raison des ressources disponibles pour l'évaluation et des données pouvant être collectées dans ce cadre.

30. L'évaluation a été réalisée conformément à son cahier des charges élaboré en septembre 2024. Afin de prendre en compte les contraintes de temps et de ressources, l'évaluation de l'impact (sur les citoyens des États membres) s'appuie sur une étude documentaire. Celle-ci examine la relation causale entre la performance démocratique des institutions nationales, l'exercice des droits

des citoyens et leur confiance envers les institutions publiques, une relation étayée par la littérature existante.

31. Une adaptation du cahier des charges, convenue avec le GRE, a consisté à remplacer les visites de terrain dans trois ou quatre États membres par 14 études de cas examinées au moyen d'une collecte de données à distance. Cette méthode a permis d'inclure un plus grand nombre d'études de cas répartis dans 10 États membres, améliorant ainsi la représentativité des résultats. L'annexe I présente un aperçu détaillé du plan de travail et du calendrier de l'évaluation.

4. Constats

4.1 Pertinence

32. Cette section répond aux questions suivantes : dans quelle mesure les interventions du programme RCIP (c'est-à-dire les efforts des structures et la conception des projets de coopération) sont-elles alignées sur 1) les besoins des États membres en matière d'institutions plus performantes, 2) les besoins des groupes vulnérables ou marginalisés de voir leurs droits protégés et respectés, et 3) la conception globale / la théorie du changement du programme RCIP.

4.1.1 *Alignement sur les besoins des États membres*

33. Le Conseil de l'Europe jouit d'une large reconnaissance et légitimité auprès de ses États membres, grâce à la qualité et à la neutralité de son expertise technique, qui rendent ses résultats largement incontestés. Le Conseil de l'Europe, et plus particulièrement les structures du programme RCIP, est reconnu comme une autorité de référence en matière de droits humains, de constitutionnalité, d'État de droit, d'indépendance et d'efficacité de la justice. Outre cette reconnaissance par les États membres, les résultats du programme (y compris les avis de la Commission de Venise, les rapports du CPT, les données de la CEPEJ, les recommandations du GRECO et les avis du CCJE et du CCPE) sont utilisés de manière stratégique par l'UE (dans ses rapports sur l'État de droit, statistiques de l'UE fondées sur les rapports de la CEPEJ), ainsi que par des organisations de la société civile nationales qui les utilisent dans le cadre de leurs actions de plaidoyer en faveur de la protection des droits humains et de la responsabilisation des gouvernements.

34. Les parties prenantes ont décrit le caractère unique et l'avantage comparatif du Conseil de l'Europe en tant qu'institution multilatérale particulièrement bien placée pour promouvoir des réformes fondées sur des données probantes, adaptées aux besoins et respectueuses des droits humains, grâce aux mécanismes du triangle stratégique¹². Dans le contexte politique actuel, où l'État de droit et la démocratie sont de plus en plus sous pression, la pertinence des structures du programme RCIP est considérée comme particulièrement importante. Dans ce contexte, les représentant-es du Conseil de l'Europe ont souligné que prévenir le recul démocratique était sans doute aussi important que de consolider les pratiques démocratiques.

35. Si la légitimité et le caractère unique des structures du programme RCIP sont largement reconnus par les professionnels, les personnes interrogées ont souligné la faible visibilité et la faible compréhension du public des travaux du Conseil de l'Europe, au-delà des cercles d'experts. En

12. Activités normatives, monitoring et coopération.

réponse, elles ont suggéré d'améliorer la communication sur le rôle et les réalisations de ces structures afin de sensibiliser et de rallier un public plus large, et ainsi de garantir la pertinence continue de l'institution.

36. L'alignement sur les besoins des États membres se traduit par une forte demande en matière de résultats du programme RCIP¹³. Il a notamment été souligné que l'approche juridique du Conseil de l'Europe garantit l'absence de politisation, ce qui incite davantage les États membres à solliciter une assistance technique. Toutefois, les ressources limitées du Conseil de l'Europe ne permettent pas de répondre à toutes les demandes.

37. Divers mécanismes permettent aux États membres d'influencer les réalisations du programme RCIP et de demander une assistance en fonction de leurs besoins. Cela rend les réalisations du RCIP largement basées sur la demande et garantit leur pertinence par rapport aux besoins des États membres. Certaines structures du programme RCIP fonctionnent exclusivement sur la base des demandes (par exemple, la Commission de Venise), tandis que d'autres définissent leurs priorités en fonction des rapports de suivi et d'évaluation ou de priorités stratégiques. Les travaux des comités directeurs sont approuvés par tous les États et les États membre, qui peuvent définir l'ordre du jour par le biais de canaux de participation directe¹⁴. Les rapports de suivi montrent que les projets de coopération renforcent encore cet alignement, car ils définissent leurs priorités en fonction des besoins des États membres et intègrent leurs retours et leurs suggestions pour mieux s'adapter à leurs besoins ou à leurs capacités et ressources émergents.

38. La demande de réalisations et d'assistance technique du programme RCIP est étroitement liée à la volonté politique et à la relation des États membres avec le Conseil de l'Europe. Même lorsque la pertinence et la qualité du soutien sont largement reconnues, l'adoption et la mise en œuvre dépendent de l'engagement au niveau national. Dans les cas où les recommandations du CPT restent sans suite pendant des années, on peut se demander si la pertinence perçue du travail des structures du programme RCIP se traduit effectivement par des actions concrètes. Néanmoins, les personnes interrogées ont affirmé que les efforts continus des structures restaient hautement pertinents et nécessaires même en l'absence de résultats.

39. Outre les réalisations plus tangibles du programme RCIP, les espaces de collaboration où se réunissent les représentant-es des États membres (par exemple, comités intergouvernementaux, groupes de travail, groupes ad hoc) sont considérés comme particulièrement utiles. Les comités ad hoc (CCJE, CCPE), par exemple, offrent des plateformes uniques aux professionnels pour se rencontrer, échanger et tirer parti de la diversité des systèmes judiciaires des États membres afin de trouver des solutions aux défis communs.

13. Les réalisations fréquemment citées comme ayant une valeur ajoutée significative pour les acteurs nationaux sont : les avis (et avis de suivi) de la Commission de Venise, les outils de la CEPEJ constamment enrichis grâce à leurs applications, les normes du CPT et les projets de coopération technique sur mesure répondant aux besoins des États membres en soutenant directement l'alignement de leur législation et de leurs systèmes nationaux avec les normes et bonnes pratiques du Conseil de l'Europe.

14. Par exemple, le CCJE et le CCPE utilisent une approche ascendante permettant à tout membre de signaler des questions pertinentes. Ces questions sont ensuite discutées et les thèmes prioritaires pour des travaux ultérieurs sont identifiés par les groupes de travail respectifs, puis discutés et approuvés lors des plénières correspondantes. La CEPEJ travaille sur des questions collectivement reconnues comme pertinentes par ses membres, soumises ensuite au Comité des Ministres. Le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) recueille des retours structurés par le biais d'échanges avec les institutions étatiques lors de sommets ou d'échanges avec des réseaux professionnels tels qu'EuroPris et l'Association internationale des services correctionnels et pénitentiaires.

40. La pertinence du triangle stratégique a été largement confirmée car il fournit des normes, des outils et une assistance technique ciblés et adaptés aux besoins des États membres. Les projets de coopération, qui proposent un soutien technique sur mesure et de grande qualité, comblent les lacunes en matière d'expertise et de capacités dans les États membres et sont considérés comme des catalyseurs essentiels pour faire avancer les réformes. Toutefois, leur dépendance à l'égard de financements extrabudgétaires signifie que leur mise en œuvre n'est possible que si les besoins des États membres, l'intérêt des donateurs et la capacité de réponse du Conseil de l'Europe coïncident. Dans ce contexte, les personnes interrogées ont suggéré que la collaboration étroite entre la Direction de la coordination des programmes (DPC) et les entités concernées du Conseil de l'Europe chargées de concevoir et de mettre en œuvre les projets de coopération demeure cruciale, car elle renforce la cohérence stratégique des efforts institutionnels du Conseil de l'Europe.

41. Enfin, les mécanismes d'apprentissage et d'adaptation permettent d'améliorer efficacement les résultats du programme RCIP, grâce au partage de bonnes pratiques au sein de ses structures et entre les États membres. Les enseignements et les leçons tirés de la mise en œuvre (grâce aux contributions des États membres) permettent d'affiner en permanence les résultats et outils du programme. Ce processus itératif renforce la qualité et la pertinence de ces outils avec le temps, ce qui accroît leur crédibilité et leur utilité. En conséquence, plusieurs réalisations du RCIP, telles que l'évolution des outils de la CEPEJ, l'extension de la base de données CODICES de la Commission de Venise, les Règles pénitentiaires européennes et les travaux des groupes thématiques (par exemple, ceux relatifs à la numérisation de la justice et à l'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle dans le cadre du Réseau européen de cyberjustice de la CEPEJ), sont perçues par les parties prenantes des États membres comme des orientations techniques de pointe. Elles ne sont pas seulement considérées comme des ressources de référence du Conseil de l'Europe, mais également comme des instruments pratiques, issus d'expériences concrètes et adaptés aux nouveaux défis des États membres.

4.1.2 Alignement avec les besoins des groupes vulnérables ou marginalisés pour que leurs droits soient protégés et respectés

42. Les exemples d'application de l'égalité de genre et de l'approche fondée sur les droits humains sont nombreux. Toutefois, l'intégration des besoins spécifiques des groupes vulnérables varie selon les structures, en fonction des mandats respectifs. Certaines structures se concentrent directement sur ces groupes, tandis que d'autres abordent des réformes systémiques qui leur sont indirectement profitables. La Commission de Venise, par exemple, se concentre sur l'État de droit, la démocratie et les droits fondamentaux, et notamment ceux des groupes vulnérables (voir, par exemple, les avis récents concernant les droits des minorités et les langues minoritaires, réalisés en collaboration avec la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), ainsi que les avis relatifs aux institutions de médiation ou à la violence à l'égard des femmes). De même, la CEPEJ collecte des données ventilées par sexe, mais n'identifie pas les besoins des groupes défavorisés, sauf si les États membres le demandent explicitement. En comparaison, le sous-programme « Prisons - Police - Privation de liberté » met davantage l'accent sur les besoins des groupes marginalisés, notamment en prison, où leur vulnérabilité est plus élevée.

43. Certaines structures du programme RCIP accordent une attention particulière aux questions de genre dans leur fonctionnement interne. Par exemple, le CPT, le CDCJ, le CCJE et le CCPE veillent

notamment à ce que leurs groupes de travail soient composés de manière équilibrée en termes de parité.

44. L'approche sensible au genre¹⁵ se traduit, par exemple, par le fait que plusieurs structures du programme RCIP consacrent des ressources et renforcent leurs capacités pour répondre aux besoins des groupes vulnérables. Cela consiste notamment systématiquement à réfléchir à la manière dont les avis et réalisations favorisent l'égalité des genres (CCJE), à veiller à ce que toutes les normes élaborées tiennent compte de la protection des droits des groupes vulnérables et de l'égalité de genre, à utiliser des outils d'intégration de la dimension de genre dans la législation (CCJE/CCPE), ainsi qu'à créer des comités ou des études thématiques sur les questions de genre. Des efforts ont été mentionnés pour adopter une approche intersectionnelle, afin de prendre en compte les vulnérabilités croisées et de promouvoir des interventions inclusives, réhabilitantes et fondées sur les droits (en particulier dans les contextes pénitentiaires). Par exemple, le CPT a intensifié ses visites dans les prisons pour femmes afin d'évaluer leurs conditions de détention, tandis que des projets de coopération soutiennent l'utilisation d'approches tenant compte des traumatismes pour les victimes de violences sexistes et sexuelles.

4.1.3 Conception globale et théorie du changement du programme RCIP

45. Les éléments de preuve confirment la pertinence de la théorie du changement et plus particulièrement, du triangle stratégique. Ils montrent que les efforts de suivi (respect des normes du Conseil de l'Europe) alimentent les projets de coopération ce qui valide le lien de causalité avec les résultats intermédiaires.

46. Les constats montrent également que les structures du programme RCIP influencent des acteurs qui n'ont pas été pris en compte dans la théorie du changement actuelle (comme l'UE et les organisations de la société civile dans les États membres). De même, les synergies entre le programme RCIP et la Cour – par exemple les projets de coopération liés à la mise en œuvre de ses arrêts, ou les arrêts qui citent les avis du CCJE/CCPE et les recommandations du CPT – ne sont pas explicitement couvertes. Intégrer ces acteurs et ces effets permettrait d'enrichir la réflexion stratégique et les approches utilisées par le programme RCIP pour obtenir des résultats, tout en permettant de mieux comprendre et de suivre son influence plus large en tant que levier potentiel (par exemple, visibilité, reconnaissance en tant que source crédible de données crédibles pour l'UE, etc.).

47. La cohérence interne des documents de programmation et la clarté des mandats sont jugées globalement positives. En général, les mandats sont clairement définis et s'appuient sur des plans d'action, des priorités annuelles et des indicateurs de performance. Certains organes, comme la CEPEJ, disposent d'une plus grande autonomie pour définir et approuver leurs plans de travail ou interviennent uniquement à la demande des États membres ou d'autres organes du Conseil de l'Europe (par ex. la Commission de Venise), tandis que d'autres appliquent des processus plus centralisés. Parmi les difficultés signalées figurent l'organisation du sous-programme « Indépendance et efficacité de la justice », qui inclut la CEPEJ, le CCJE, le CCPE et le CDCJ (placés sous la responsabilité du chef du service des activités de fixation de normes en matière de droits

15. Une approche sensible au genre désigne la prise en compte systématique des normes, rôles et relations de genre dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques, programmes et projets, dans le but de promouvoir l'égalité entre les genres et de remédier aux inégalités fondées sur le genre.

humains, de justice et de coopération juridique) et la division des programmes de coopération (placés sous la responsabilité du chef du service des activités normatives en matière de droits humains, justice et coopération juridique du Conseil de l'Europe). Si ces structures dépendent de services différents, la conception, le suivi et la présentation des résultats restent centralisés, ce qui nécessite des efforts supplémentaires de coordination pour clarifier les rôles et responsabilités.

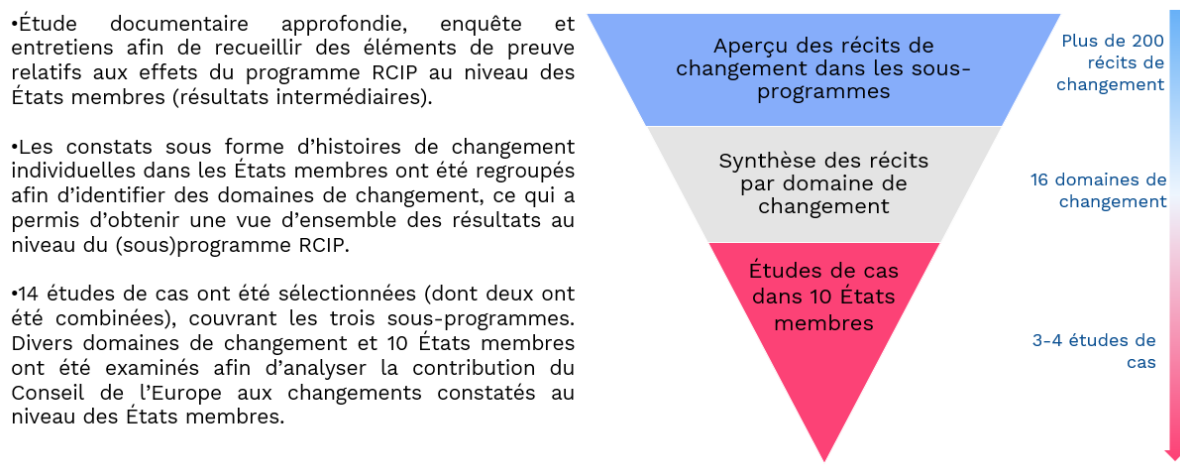
4.2 Efficacité

4.2.1 Introduction

48. Cette section propose une synthèse des constats relatifs aux effets du programme RCIP sur les institutions ciblées dans les États membres. Elle présente d'abord les effets/changements (significatifs) constatés au niveau des États membres en termes de résultats intermédiaires (sections 4.2.2 et 4.2.3). Ces effets ne relèvent pas du contrôle direct du programme, mais en sont influencés. Ils se traduisent par des changements dans la constitution, les politiques, les procédures ou la législation des États membres, ainsi que par des avancées dans le respect de leurs obligations envers le Conseil de l'Europe et par des signes d'évolution des pratiques vers un meilleur fonctionnement des institutions publiques. Ensuite, la section 4.2.4 présente l'importance de la contribution du programme RCIP à ces changements.

49. Le processus de collecte de données a couvert l'ensemble des interventions du programme RCIP durant la période 2020–2024. L'inventaire de récits de Changement le plus significatif (CPS) qui en a résulté a été regroupé en 16 domaines de changement (présentés en 4.2.3). Sur cette base, 14 « cas de changement » ont été sélectionnés puis analysés de manière plus approfondie afin d'établir l'importance de la contribution du programme RCIP à ces changements (voir figure 2 ci-dessous).

Figure2 : flux de collecte des données pour l'évaluation de l'efficacité.



4.2.2 Aperçu des récits CPS

50. **Toutes sources confondues, plus de 200 récits de CPS ont été identifiés**, fournissant de nombreux éléments prouvant que le programme RCIP a atteint ses résultats intermédiaires. Ces récits proviennent d'une étude documentaire (rapports du programme et des sous-programmes¹⁶,

16. Les rapports d'avancement reflètent une sélection, effectuée par la DPB, de résultats partagés par les différentes structures du programme RCIP, chacune recueillant ces récits de résultats à sa manière. Les critères de sélection utilisés ne

évaluations externes et rapports narratifs des projets de coopération), d'entretiens avec des parties prenantes et d'une enquête auprès du personnel du Conseil de l'Europe. Il convient de noter que plus de 75 % des récits de CPS provenaient de l'étude documentaire. Les rapports narratifs des projets examinés apportaient une grande quantité d'éléments de preuve ; environ 75 % des projets déclarant avoir atteint des résultats intermédiaires¹⁷. Les réponses à l'enquête et les entretiens ont fourni des informations complémentaires, notamment sur des changements observés dans des pays sans projets de coopération. Environ 80 % des récits de CPS issus de l'enquête concernaient des effets spécifiques à un pays, tandis que les 20 % restants mettaient en évidence des changements systémiques ou régionaux plus larges, parfois en dehors de la théorie du changement du RCIP. Près de la moitié des récits recueillis par l'enquête figuraient également dans l'étude documentaire, ce qui suggère une cohérence raisonnable entre les sources de données.

51. Malgré le grand nombre de récits de CPS recensés, cette collecte n'est pas exhaustive.

De nombreux changements dans les États membres – en particulier dans les pays sans projets de coopération – ne sont pas signalés, à moins d'être activement sollicités auprès des représentant-es des États membres ou des parties prenantes nationales clés. L'évaluation a recueilli de tels récits grâce à la collecte de données primaires, dans un cadre limité et note que l'ampleur et la profondeur de ces changements sont vraisemblablement supérieures à ce qui a été documenté.

52. Il convient de noter que les récits de changement consignés reflètent le moment et le contexte de leur recueil (période d'évaluation 2020–2024). Ils peuvent donc ne pas refléter d'éventuels reculs ou interruptions dans le processus de changement survenus par la suite.

Observations relatives à la collecte des récits de CPS pour le programme RCIP

53. L'analyse des CPS dans les trois sous-programmes met en évidence de nombreuses réformes, comprenant des changements législatifs et pratiques motivées par un mélange de volonté politique, de soutien technique et de respect des normes établies par l'UE et le Conseil de l'Europe. Le type et l'ampleur de ces changements varient selon les domaines concernés et les États membres, mais il est possible de formuler certaines observations générales.

54. Dans les trois sous-programmes, les réformes sont principalement signalées dans les États non membres de l'UE, souvent en lien avec des changements structurels plus importants. Cette tendance est illustrée par des références à différents pays dans divers domaines de changement à travers les trois sous-programmes, comprenant à la fois des changements législatifs et de pratiques. Les récits de CPS vont des réformes constitutionnelles et législatives à l'adoption de nouveaux cadres réglementaires en passant par à l'amélioration des pratiques en matière de garanties de détention et de systèmes de probation, ou encore l'adoption de codes de procédure, l'amélioration de l'accès à la justice et de la gestion des affaires. Ce constat met en évidence une corrélation étroite avec les ambitions d'adhésion à l'UE, le soutien institutionnel du Conseil de l'Europe via les structures du RCIP, les arrêts de la Cour, les plans d'action du Conseil de l'Europe et les projets de coopération associés.

sont pas clairs, ce qui crée un risque de biais de sélection, limitant la compréhension par l'équipe d'évaluation de l'ampleur des changements connus ou partiellement documentés.

17. La plupart des récits concernent l'Ukraine, la Géorgie, la République de Moldova, l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, la Serbie, le Monténégro, la Türkiye et le Kosovo* – des pays bénéficiant d'une assistance technique soutenue à travers des projets de coopération.

55. En revanche, les États membres de l'UE mettent plus souvent en œuvre des réformes correctives ou ciblées, de portée plus restreinte, axées sur des changements de pratiques (par exemple : mesures d'efficacité des tribunaux, mécanismes de contrôle de la police, outils numériques). Ces changements semblent souvent adoptés de manière autonome, sur la base d'une utilisation stratégique des produits du programme RCIP (outils de la CEPEJ, base de données jurisprudentielle de la Commission de Venise, avis du CCPE/CCJE, etc.) plutôt que pour démontrer une conformité. Les États membres de l'Union européenne procèdent fréquemment à ces changements de manière autonome, sans recourir à des projets de coopération financés par des sources externes ni à des obligations de rapport associées. Par conséquent, la portée et la visibilité de ces changements pays peuvent parfois être limitées. Comme ces États membres de l'UE mettent souvent en œuvre de tels changements par eux-mêmes, sans recourir à projets de coopération financés de l'extérieur et assortis d'une obligation de rapport, la visibilité des changements dans ces pays peut parfois être limitée. Toutefois, certains États membres de l'Union européenne sollicitent parfois une assistance technique afin de mettre en œuvre des réformes structurelles. Par ailleurs, il arrive que la Commission de Venise soit sollicitée pour fournir des avis ou que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lui demande d'émettre des recommandations.

56. Un grand nombre de CPS portent sur des changements législatifs. Il est important de noter que les données concernant l'application effective des lois adoptées avec le soutien du programme RCIP (sur la base des avis de la Commission de Venise ou dans le cadre des programmes de coopération du Conseil de l'Europe) sont souvent limitées en ce qui concerne leur mise en œuvre pour leur impact dans les États membres. Le soutien technique est basé sur les demandes des États membres, reflétant leur volonté politique et sur les constats issus du suivi du Conseil de l'Europe. Étant donné que la volonté politique repose souvent sur des pressions internationales et/ou internes (adhésion à l'UE, rapports de la Commission européenne sur l'État de droit, débats publics ou politiques), les constats et recommandations des mécanismes de suivi offrent un levier supplémentaire au Conseil de l'Europe pour traiter les lacunes identifiées et mettre en œuvre les réformes prévues par le biais du mécanisme de coopération.

57. Une grande partie des récits de CPS (notamment dans les sous-programmes « Prisons - Police - Privation de liberté » et « Indépendance et efficacité de la justice ») était directement associée aux projets de coopération, illustrant ainsi leur rôle de catalyseurs de changements techniques et opérationnels. Ces projets ont soutenu à la fois des réformes législatives ou politiques (par exemple les feuilles de route judiciaires) et des améliorations de pratiques (par exemple, l'accès à l'aide juridictionnelle ou le développement d'outils de gestion des affaires).

58. Si l'étude documentaire a fourni de nombreux exemples de CPS propres à certains pays, les entretiens ont permis de recenser des récits notables de changements ou des tendances notables à travers les États membres du Conseil de l'Europe. Ces tendances observées incluent l'engagement des États membres dans des réformes législatives, comme en témoigne l'augmentation des demandes d'assistance ; l'engagement politique et les échanges entre États membres ; l'influence croissante des structures du RCIP sur les processus de l'UE ; une prise en compte accrue des questions liées au genre, à l'intelligence artificielle et à la numérisation, ainsi que des évolutions vers des approches fondées sur les droits (par exemple, une évolution vers la justice en tant que service public ou la transition d'une justice punitive à une justice réhabilitative à travers les systèmes de probation et les mesures de réinsertion).

4.2.3 Domaines de changement avec des exemples de CPS identifiés pour les trois sous-programmes

59. Afin de fournir un aperçu des récits de CPS collectés par sous-programme, les domaines de changement accompagnés d'exemples illustratifs sont présentés ci-dessous (l'aperçu de tous les changements individuels résumés figure à l'annexe J).

60. Dans le cadre **du sous-programme « Démocratie par le droit » (Commission de Venise)**, quatre domaines de changement ont été identifiés : 1) réforme constitutionnelle et législative, 2) état de droit, droits fondamentaux et responsabilisation publique, 3) réformes électorales et 4) réformes judiciaires et des ministères publics.

1. Réforme constitutionnelle et législative. Ce domaine englobe les modifications constitutionnelles et juridiques visant à garantir l'équilibre des pouvoirs en renforçant les contrôles institutionnels (Malte, Pérou), en améliorant la sélection des juges de la Cour constitutionnelle (Ukraine, République de Moldova) et en apportant des modifications constitutionnelles afin de renforcer l'indépendance de la justice grâce à des garanties légales et protections juridiques (Serbie, Pays-Bas). Les changements sont également liés au renforcement de la coopération entre les cours constitutionnelles d'Asie centrale, ce qui améliore l'accès aux pratiques européennes en matière de justice constitutionnelle.

2. État de droit, droits fondamentaux et responsabilisation publique. Ce domaine couvre les réformes législatives visant à renforcer les garanties légales, à améliorer la responsabilisation institutionnelle et à aligner les lois nationales sur les normes internationales en matière de droits humains. On peut citer comme exemples l'introduction de mesures anti-corruption telles que les sanctions liées à la déclaration de patrimoine (Ukraine, Kosovo¹⁸), les réformes des services de renseignement et des organismes de contrôle visant à garantir la clarté juridique et à limiter les mandats (République de Moldova), et l'amélioration des institutions chargées des droits humains grâce à la révision des lois concernant les institutions de médiation et leur statut constitutionnel (Andorre, Kazakhstan). D'autres réformes ont porté sur la liberté de religion ou de croyance (Ouzbékistan) ou sur les implications des mesures d'amnistie et de justice transitionnelle pour l'État de droit (Espagne).

3. Réformes électorales. Les changements dans ce domaine ont principalement porté sur l'amélioration des cadres électoraux afin de garantir une plus grande équité et une meilleure représentation dans les processus démocratiques. Il s'agissait notamment de la révision des codes électoraux et des cadres juridiques régissant les élections et les référendums (Ukraine, Serbie), ou de nouvelles sanctions édictées en cas de violations électorales (Kirghizistan).

4. Réformes judiciaires et pénales. Ce domaine comprenait des réformes structurelles des systèmes de gouvernance et d'intégrité des systèmes judiciaires. Parmi les changements importants figuraient la création ou la restructuration de conseils judiciaires et d'organes consultatifs chargés de superviser les nominations et l'éthique (Chypre, Ukraine, Albanie), des modifications constitutionnelles et législatives renforçant l'indépendance et l'intégrité des systèmes judiciaires (Serbie, République de Moldova) et la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise sur les cadres juridiques et la responsabilisation (Monténégro, Albanie).

61. Dans le cadre du **sous-programme « Indépendance et efficacité de la justice »**, six domaines de changement ont été identifiés : 1) l'accès à la justice, 2) l'efficacité de la justice, 3) les réformes législatives et procédurales des systèmes judiciaires – la gouvernance judiciaire, 4) l'amélioration de la qualité des données, 5) les technologies de l'information et de la

18. Toutes les références au Kosovo dans le présent texte, qu'elles concernent le territoire, les institutions ou la population, doivent être comprises comme étant pleinement conformes à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

communication, 6) le budget du système judiciaire, 7) le nombre et les performances des professionnels de la justice.

1. Accès à la justice. Ce domaine englobe les efforts législatifs et pratiques visant à améliorer l'accès à la justice, en particulier pour les groupes vulnérables. L'Arménie a modifié sa loi sur la médiation et créé un groupe de 125 médiateurs certifiés conformément aux orientations du Conseil de l'Europe, tandis qu'en Géorgie, les réformes ont notamment consisté en des modifications législatives visant à renforcer l'aide juridique gratuite et à permettre aux enfants de porter plainte devant les tribunaux. En Macédoine du Nord, ces changements pratiques ont amélioré l'accès à l'aide juridique grâce à des campagnes de sensibilisation et à la rationalisation des procédures judiciaires. Plusieurs pays, tels que la Lettonie et le Monténégro, ont élargi les services de règlement extrajudiciaire des litiges, institutionnalisant la médiation conformément aux normes du Conseil de l'Europe. Les rapports multi pays de la CEPEJ confirment également des améliorations plus générales au niveau pratique.

2. Efficacité de la justice : réduction des délais de traitement et augmentation des taux de résolution des affaires. Ce domaine comprend les mesures législatives et pratiques visant à réduire l'arriéré judiciaire et à améliorer les performances des tribunaux. Les réformes législatives en Bosnie-Herzégovine ont introduit des recours en cas de durée excessive des procès, tandis que plusieurs pays, dont la Grèce, la France et Malte, ont remplacé leurs programmes nationaux de réduction de l'arriéré judiciaire par les méthodologies de la CEPEJ. En Albanie et à Malte, la CEPEJ a soutenu la mise en place d'un système intégré de gestion des affaires, tandis que la Lettonie a introduit la pondération des affaires et amélioré la gestion du temps des tribunaux. L'Ukraine a rouvert des procédures sur la base des arrêts de la Cour, tandis que la Serbie et le Kosovo* ont amélioré l'évaluation des performances judiciaires conformément aux normes du Conseil de l'Europe.

3. Réformes législatives et procédurales des systèmes judiciaires – gouvernance judiciaire. Ce domaine couvre les réformes visant à renforcer la gouvernance judiciaire, la responsabilisation et l'alignement sur les normes du Conseil de l'Europe. Les modifications législatives adoptées en Arménie, en Ukraine, en Serbie, au Monténégro et en République de Moldova ont introduit des codes de procédure révisés, des cadres éthiques et des stratégies en matière d'intégrité et d'égalité de genre. Les organismes judiciaires autonomes en Arménie et en Ukraine ont amélioré leurs fonctions, notamment grâce au suivi de leurs rapports annuels. En Arménie, un système d'appel au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature a été mis en place pour les questions disciplinaires afin de renforcer l'indépendance et la responsabilisation des systèmes judiciaires. Des réformes pratiques mises en œuvre en Türkiye, en Albanie, en République slovaque, au Kosovo* et dans d'autres pays ont notamment porté sur la révision de la carte judiciaire, l'amélioration des mécanismes de sélection et de contrôle et la mise à jour des procédures visant à lutter contre les influences indues. L'Arménie et l'Ukraine ont adopté des stratégies visant à améliorer l'exécution des arrêts de la Cour et à aligner les cadres nationaux sur les normes européennes.

4. Amélioration de la qualité des données. Ce domaine recouvre les efforts visant à renforcer la collecte, la qualité et le traitement des données judiciaires. Dans plusieurs pays, notamment en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro, en Macédoine du Nord, en Serbie et au Kosovo*, les institutions ont renforcé leur capacité à collecter et à analyser des données à l'aide des indicateurs de la CEPEJ. Le Kosovo* a intégré ces outils dans les tableaux de bord des tribunaux afin de suivre leurs performances. En Azerbaïdjan, plus de 60 % des tribunaux ont adopté les méthodologies de la CEPEJ, avec l'aide d'outils informatiques et de systèmes de suivi. La Türkiye a amélioré l'accès à la justice grâce à un centre de jurisprudence et à une base de données des décisions des tribunaux administratifs.

5. Technologies de l'information et de la communication – services en ligne, outils, plateformes électroniques et systèmes d'information. Ce domaine se concentre sur l'utilisation d'outils et de plateformes numériques pour améliorer les performances et la transparence du secteur de la justice. Au Kosovo*, les efforts de numérisation ont notamment porté sur les services en ligne et l'intégration d'un système d'information pour la gestion des affaires afin de réduire les retards et de permettre le suivi des performances. La République

de Moldova a lancé un système automatisé et introduit JUSTAT pour publier des statistiques judiciaires. L'Albanie a développé une plateforme de communication en ligne pour le tribunal de district de Tirana, conformément aux normes de la CEPEJ. L'Espagne et Malte ont mis en œuvre de nouvelles stratégies de justice numérique, Malte adoptant une stratégie globale en la matière. Les rapports multi pays de la CEPEJ confirment une adoption plus large de ces pratiques.

D'autres domaines ont été abordés, notamment **le budget du système judiciaire** (le rapport de la CEPEJ mentionne une augmentation budgétaire significative en Azerbaïdjan, à Chypre et en Géorgie par rapport aux données de référence) et le **nombre et les performances des professionnels de la justice** a augmenté, comme l'indiquent le rapport du CDCJ et le rapport d'évaluation de la CEPEJ, les améliorations les plus significatives ayant été observées en Autriche, en Bosnie-Herzégovine et en Türkiye.

62. Dans le cadre **du sous-programme « Prisons, police et privation de liberté »**, cinq domaines de changement ont été identifiés : 1) traitement et conditions de détention décentes, garanties contre les mauvais traitements et protection des groupes vulnérables, 2) réformes du système pénitentiaire, 3) soins de santé, aide sociale et santé mentale, 4) réformes du système de réinsertion et de probation, 5) contrôle des normes du Conseil de l'Europe, mécanismes de suivi et échange de bonnes pratiques.

1. Traitement et conditions de détention décentes, garanties contre les mauvais traitements et protection des groupes vulnérables. Ce domaine reflète les réformes législatives, politiques et les pratiques visant à renforcer la protection des personnes privées de liberté contre les mauvais traitements et à améliorer les conditions de détention, en particulier pour les groupes vulnérables. Des changements législatifs et politiques ont notamment été adoptés dans des pays tels que l'Arménie, la Géorgie, l'Autriche, l'Albanie et la Serbie. Il s'agit, par exemple, de garanties procédurales telles que l'enregistrement obligatoire des interrogatoires de police, de nouvelles lois sur la garde à vue et les procédures d'application (Arménie) ou encore de dispositions juridiques relatives aux enfants en détention (Autriche). Des améliorations ont été apportées dans la pratique en Bosnie-Herzégovine, en Estonie, en Serbie, en Azerbaïdjan, en République de Moldova, en Roumanie, au Portugal et dans d'autres pays. Parmi les initiatives notables, figurent l'amélioration de la transparence des enquêtes (Géorgie, Portugal), la mise en place de nouvelles infrastructures destinées aux femmes et aux enfants (Azerbaïdjan, République de Moldova) et l'amélioration des conditions matérielles de détention dans les établissements pénitentiaires (Albanie). En Serbie, des changements sont intervenus en matière de soins de santé et de santé mentale pour les détenus, ainsi que la nomination de procureurs spécialisés pour enquêter sur les allégations de mauvais traitements infligés par les agents de police. Plusieurs pays ont signalé une amélioration des conditions de détention, notamment une réduction mesurable des mauvais traitements dans les prisons de haute sécurité en Roumanie.

2. Réformes du système pénitentiaire. Ce domaine couvre les réformes juridiques et opérationnelles visant à lutter contre la surpopulation carcérale, la violence entre détenus, la hiérarchie informelle au sein des prisons et la radicalisation. Les modifications législatives adoptées en Ukraine, en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine du Nord et en Slovénie comprenaient des mécanismes de double inspection et une gestion des détenus fondée sur l'évaluation des risques. En ce qui concerne les changements des pratiques, l'Albanie a révisé ses procédures en matière de prévention du suicide, tandis que plusieurs pays ont mis en place des mesures ciblées pour lutter contre la radicalisation : la Bosnie-Herzégovine a adopté des outils de dépistage et de réinsertion, la Slovénie a mis en place un système d'évaluation conforme à celui du Conseil de l'Europe, la Macédoine du Nord a introduit des procédures opérationnelles standard (SOP) pour le soutien à la réinsertion après la libération, et la Serbie a testé les outils de la Confédération européenne de probation (CEP) et renforcé les capacités de son personnel.

3. Soins de santé, soins sociaux et santé mentale. Ce domaine reflète les réformes visant à améliorer l'accès aux soins de santé, leur qualité et leur contrôle au sein des établissements pénitentiaires, avec une attention particulière portée à la santé mentale. Des changements législatifs et politiques ont été introduits en

Macédoine du Nord, en Géorgie, en Roumanie, en Azerbaïdjan, en Arménie et en République de Moldova, notamment la mise à jour des cadres nationaux et l'adoption de nouvelles normes pour la prestation des soins de santé en prison. La Macédoine du Nord a adopté des procédures opérationnelles standard pour les soins de santé en prison et a instauré une prime de risque pour encourager le personnel médical à rester en poste. La Géorgie a établi des normes en matière de santé mentale en prison et mis en œuvre des programmes de prévention du suicide et des protocoles de traitement de la toxicomanie. L'Arménie a amélioré la prestation des soins de santé grâce à la télémedecine, à des services de conseil et à la mise à jour des réglementations relatives au contrôle des infections, tout en mettant en place des mesures de prévention du suicide et en améliorant les soins psychiatriques. La Roumanie et l'Albanie ont amélioré la prise en charge des troubles mentaux, notamment en supprimant les mesures punitives pour les actes d'automutilation et en officialisant les pratiques d'orientation et de traitement. La République de Moldova a modifié ses normes gouvernementales afin de garantir la réalisation d'examen médicaux lors de l'admission des détenus.

4. Réformes du système de réinsertion et de probation. Ce domaine comprend des réformes législatives et des pratiques visant à renforcer la réinsertion et les mesures non privatives de liberté. Les modifications législatives apportées en Albanie, en Arménie, en Grèce et en Macédoine du Nord ont permis de mettre en place des systèmes de probation numériques, des travaux d'intérêt général et des cadres pour le report des peines et le soutien psychologique. En ce qui concerne les changements de pratiques, l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et la Macédoine du Nord ont mis en place des dispositifs d'emploi pour les détenus, des outils de réhabilitation adaptés, notamment pour les détenus extrémistes violents, et ont renforcé les capacités du personnel.

5. Suivi des normes du Conseil de l'Europe, mécanismes de contrôle et échange de bonnes pratiques. Ce domaine reflète les réformes législatives et les pratiques visant à renforcer le contrôle de la détention et à l'aligner sur les normes du Conseil de l'Europe. La Türkiye, l'Allemagne, l'Arménie et la Géorgie ont introduit des modifications législatives visant à renforcer la responsabilisation institutionnelle, notamment l'élargissement des mandats des organismes de contrôle et l'amélioration des mécanismes de plainte. En ce qui concerne l'évolution des pratiques, le Royaume-Uni a favorisé le dialogue politique sur les enjeux systémiques liés à la détention. La Macédoine du Nord a augmenté le nombre de signalements de cas d'abus par le biais de son mécanisme de contrôle externe, tandis que la Géorgie a renforcé la surveillance des mineurs ainsi que la responsabilisation policière grâce à diverses réformes institutionnelles.

Effets signalés sur l'égalité de genre ou la situation des droits humains des groupes vulnérables

63. Des références explicites à l'égalité de genre et aux droits humains ont été identifiées dans 28 récits CPS couvrant 12 pays, mettant en évidence plusieurs exemples où ces principes ont été délibérément intégrés dans la conception et la mise en œuvre des interventions programme RCIP. Ces cas ne concernent pas seulement les cadres, mais aussi les réalités pratiques des initiatives de réforme et de renforcement des capacités. Cette intégration est évidente dans plusieurs domaines clés : 1) Les interventions intègrent souvent dès le départ une évaluation explicite de l'impact sur le genre et du respect des droits humains, par exemple dans le cadre d'une stratégie de réforme judiciaire; 2) Des cadres législatifs et politiques ont été révisés afin d'inclure un langage et des considérations sensibles au genre, garantissant que les lois et les procédures reflètent les besoins et les réalités de tous les individus, en particulier des femmes et des groupes vulnérables.

64. Les effets attendus comprenaient la modification de la législation pour prendre en compte la dimension de genre, l'augmentation du nombre de femmes juges et de femmes occupant des postes de direction, l'autonomisation des groupes sous-représentés et le renforcement du professionnalisme et de l'inclusivité au sein des systèmes judiciaires.

65. Sur le plan opérationnel, les interventions ont répondu aux besoins spécifiques des populations vulnérables, notamment des femmes, des enfants et des personnes transgenres. Par exemple, des programmes thérapeutiques dans les prisons ont été conçus pour répondre aux besoins spécifiques des femmes et mineurs détenus, en garantissant l'accès à un soutien psychologique et à un environnement axé sur la réinsertion plutôt que sur la punition. Le CPT a plaidé en faveur d'une approche spécifique au genre dans les prisons, en encourageant des activités et un soutien qui dépassent les stéréotypes traditionnels liés au genre et répondent aux besoins réels des femmes détenues, notamment en matière de prévention de l'automutilation.

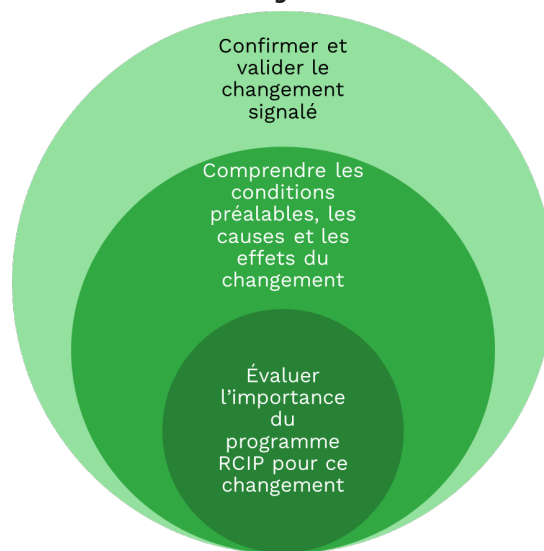
66. Les considérations relatives aux droits humains ont également guidé la réforme des pratiques policières et pénitentiaires. Par exemple, des procédures opérationnelles ont été harmonisées avec les normes internationales en matière de droits humains et la formation en droits humains a été institutionnalisée pour le personnel chargé de l'application de la loi. Cette formation, associée à des changements de politique et à l'adoption d'outils de surveillance, pourrait témoigner d'un engagement durable en faveur d'une approche fondée sur les droits humains à tous les niveaux du système de justice pénale.

67. Les interventions du programme RCIP, qui intègrent des approches axées sur le genre et les droits humains dans leur conception et leur mise en œuvre ont permis d'obtenir des avancées tangibles. Cela se manifeste par une représentation accrue des femmes au sein du système judiciaire, la création d'environnements correctionnels plus sûrs et favorables à la réinsertion, ainsi qu'une inclusion renforcée des populations vulnérables et marginalisées dans les processus judiciaires. La prise en compte du genre et des droits humains a contribué à faire évoluer les institutions publiques d'un modèle punitif vers un modèle réhabilitatif, comme en témoignent l'interdiction de sanctions pour automutilation dans certaines prisons et l'adoption de mesures de prévention du suicide. Par ailleurs, l'intégration du genre et des droits humains dans la formation, les politiques et les pratiques courantes a, dans la plupart des cas, encouragé une culture de responsabilisation et de transparence au sein des institutions. Ces approches ont également abouti à des changements transformateurs dans certaines interventions, permettant aux réformes d'être non seulement efficaces et conformes aux normes internationales, mais aussi d'être mieux adaptées aux besoins de différentes populations. Elles contribuent ainsi à promouvoir des changements durables et systémiques en lien avec la réduction des inégalités tout en protégeant la dignité des personnes concernées.

4.2.4 Contribution du programme RCIP dans les États membres

68. À la suite de l'inventaire et de la classification des récits CPS, l'évaluation a examiné l'importance de la contribution du programme RCIP à 14 cas de changement dans 10 États membres liés aux différents sous-programmes (voir l'annexe K pour un aperçu des cas et l'annexe L pour les cas détaillés). Ce faisant, deux cas ont été combinés car ils concernaient les efforts conjoints de la Commission de Venise et de divers projets de coopération en Serbie. Pour chaque cas, la documentation de référence pertinente a été examinée et des entretiens ont été menés avec au moins quatre parties prenantes différentes afin 1) **de corroborer et de qualifier** le changement, 2) de comprendre les différents **facteurs ayant contribué au changement** et 3) d'évaluer **l'importance de la contribution du programme RCIP** à ce changement. La figure 4 à la page suivante présente une synthèse des facteurs contributifs tirés des cas, qui sont expliqués plus en détail ci-dessous.

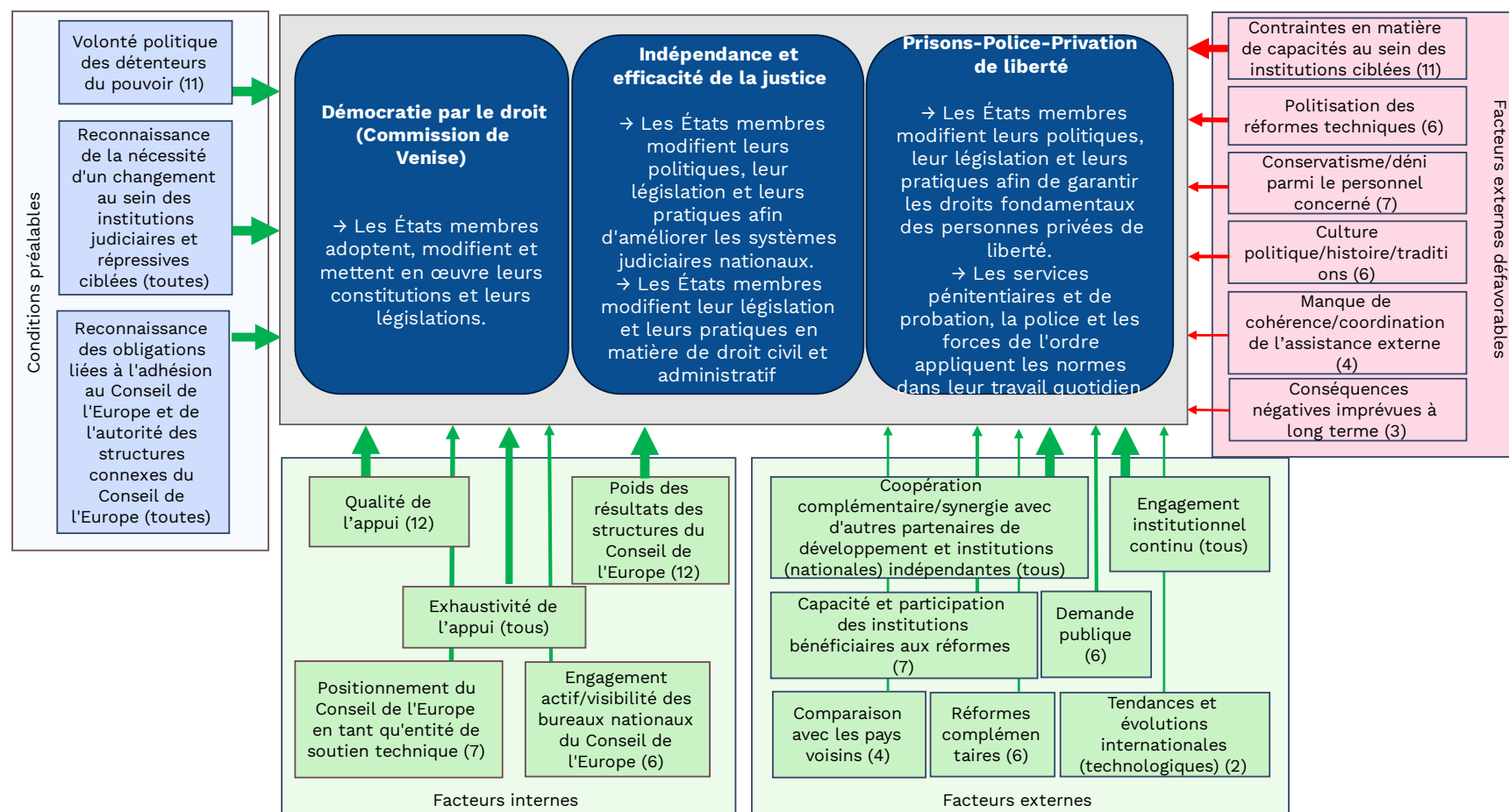
Figure 3 : étapes de l'analyse des contributions des cas de changement.



Confirmation et qualification du changement

69. Dans tous les cas, le changement sélectionné a été confirmé et qualifié de positif, car il a souvent permis de mettre en place des conditions préalables importantes pour un changement plus systémique (amélioration du fonctionnement démocratique des institutions).

70. Les perceptions quant à l'importance du changement sont variées. Plusieurs personnes interrogées, issues de la société civile, ont indiqué que les changements proposés constituent une évolution positive, tout en soulignant qu'ils demeurent principalement théoriques et nécessitent une mise en œuvre concrète. D'autres, en particulier parmi le personnel judiciaire, ont considéré ce changement comme particulièrement significatif, le présentant comme une étape marquante vers l'adoption de nouvelles pratiques institutionnelles concrètes. Pour illustrer cela, ils ont mentionné les nouvelles procédures utilisées, les efforts spécifiques visant à utiliser les données de la CEPEJ pour améliorer les institutions, ou les nouvelles méthodes utilisées par les forces de l'ordre ou le personnel travaillant dans les lieux de détention.

Figure4 : Synthèse des conditions préalables, des facteurs favorables et des facteurs défavorables issus des études de cas.¹⁹

19. L'épaisseur des flèches illustre l'importance relative et la fréquence des facteurs et est codée par couleur pour refléter les facteurs favorables (vert) ou défavorables (rouge). Les chiffres à côté de chaque facteur représentent le nombre de cas dans lesquels un facteur a été mentionné.

Conditions préalables au changement

71. Lorsqu'on leur a demandé d'identifier les facteurs expliquant un cas de changement précis, les personnes interrogées ont souvent évoqué des éléments existant avant l'intervention de la structure du programme RCIP ou du projet de coopération concerné. L'évaluation qualifie ces éléments de conditions préalables afin de les distinguer des facteurs apparus au cours de l'intervention du RCIP.

72. Dans les différents sous-programmes, trois catégories de conditions préalables ont été mentionnées dans la majorité des cas :

- a. la volonté politique des détenteurs du pouvoir,
- b. la reconnaissance de la nécessité d'un changement au sein des institutions judiciaires et des services chargés de l'application de la loi,
- c. la reconnaissance des obligations liées à l'adhésion au Conseil de l'Europe et de l'autorité de ses structures connexes.

73. **La volonté politique** (mentionnée dans 11 cas par 28 personnes interrogées différentes) désigne l'intérêt exprimé par les gouvernements en place pour le soutien du Conseil de l'Europe dans l'amélioration institutionnelle. Dans les États candidats à l'adhésion à l'UE, les engagements relatifs à ce processus d'adhésion constituent souvent la principale raison évoquée de cet intérêt politique. Une deuxième raison évoquée est l'influence de l'opinion publique et la pression exercée, qui ont pesé sur les priorités politiques et incité les gouvernements en place à solliciter ou à accepter le soutien du Conseil de l'Europe. Ces réponses étaient liées au calendrier des interventions du programme RCIP : dans plusieurs situations, les personnes interrogées ont mentionné des tentatives antérieures infructueuses ou ont décrit des conditions actuelles comme étant plus ou moins propices à la mise en œuvre d'un processus de changement similaire (Serbie). Ces réponses confirment les constats de l'inventaire précédent de CPS concernant l'importance du moment choisi dans des pays comme l'Ukraine et la Géorgie.

74. **La reconnaissance de la nécessité d'un changement** (mentionnée dans tous les cas par 27 personnes interrogées, principalement des membres du personnel judiciaire et des experts externes), en particulier parmi les dirigeants des institutions ciblées. Cette prise de conscience pouvait être motivée par la réglementation de l'UE, les attentes du public (en matière de responsabilisation) et/ou des préoccupations professionnelles. L'implication active et le soutien de la direction des institutions directement concernées par les interventions du RCIP (telles que les Conseils supérieurs de la magistrature et les Conseils supérieurs du ministère public) ont été identifiés à plusieurs reprises comme une condition préalable essentielle dans plusieurs cas (Albanie, République de Moldova, Monténégro). En effet, ces instances ont consacré du temps et des ressources à cette initiative et se sont engagées à poursuivre les résultats des interventions du Conseil de l'Europe.

75. **Les obligations liées à l'adhésion au Conseil de l'Europe et l'autorité de ses structures connexes** (mentionnées dans tous les cas par au moins 24 personnes interrogées) ont été citées comme un facteur explicatif clé dans la majorité des cas (par exemple, Albanie, Malte, République de Moldova, Roumanie, Serbie). Les personnes interrogées ont indiqué qu'un soutien similaire, essentiellement technique, fourni par des entités extérieures au Conseil de l'Europe, aurait eu des effets différents. Selon elles, la réputation de longue date de la Commission de Venise, de la CEPEJ

ou du CPT confère, selon eux, beaucoup plus de poids au soutien apporté par ces structures. Les réalisations de ces structures sont donc prises plus au sérieux par les autorités locales, bénéficient d'une couverture médiatique plus large et sont décrites comme un outil de plaidoyer important par les personnes interrogées issues de la société civile. En outre, les responsabilités inhérentes à l'adhésion au Conseil de l'Europe ont été citées à plusieurs reprises comme un élément explicatif essentiel justifiant l'allocation de temps et de ressources à la collecte des données de la CEPEJ, ainsi qu'à l'organisation des visites du CPT.

Facteurs contributifs

76. Les facteurs contributifs sont des facteurs explicatifs que les personnes interrogées jugent « utiles » pour expliquer le cas de changement considéré. Ces facteurs peuvent être internes (sous le contrôle du Conseil de l'Europe) ou externes (au-delà du contrôle du Conseil de l'Europe).

77. **Les facteurs contributifs internes mentionnés le plus fréquemment incluent :**

- a. la qualité du soutien,
- b. l'exhaustivité du soutien,
- c. le poids des réalisations des structures/projets du Conseil de l'Europe,
- d. le positionnement du Conseil de l'Europe en tant qu'entité de soutien technique,
- e. l'engagement actif / la visibilité des bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe dans les pays.

78. Concernant **la qualité du soutien** (mentionnée dans 12 cas par 38 personnes différentes), les personnes interrogées se sont référées à divers aspects. Premièrement, ils ont évoqué la qualité des experts techniques mobilisés, décrits comme des pairs expérimentés, jouissant d'une bonne réputation et d'un solide parcours ainsi que d'un réseau étendu, adoptant une approche respectueuse, diplomatique ou constructive et fournissant un soutien pratique crédible qui a contribué à instaurer confiance et à réaliser de réels progrès. Grâce à ses diverses structures et comités internationaux, le Conseil de l'Europe dispose d'un vivier unique d'experts techniques couvrant de manière exhaustive les divers domaines de compétence liés au fonctionnement démocratique des institutions. Deuxièmement, les personnes interrogées ont mentionné la précision et l'exhaustivité de la conception du soutien du Conseil de l'Europe, par exemple dans le cas de la Serbie, où les réformes constitutionnelles ont été correctement suivies par des amendements à de nombreuses lois et règlements. Le fait que ce ne soit pas toujours possible a été illustré par deux cas où les conséquences de la réforme du contrôle des antécédents judiciaires sur la disponibilité des juges n'avaient pas été pleinement anticipées.

79. **L'exhaustivité du soutien** (mentionnée dans tous les cas par 25 personnes différentes) renvoie au fait que, dans plusieurs cas, la prestation d'expertise technique a été agrémentée d'autres types de soutien pouvant être décrits comme une facilitation de processus délibérément structurée. Dans ces cas (par exemple en Serbie et au Monténégro), les personnes interrogées ont évoqué la constitution de groupes de travail, fonctionnant volontairement avec les normes européennes comme conditions minimales, tout en promouvant l'inclusivité. Dans d'autres cas (par exemple au Monténégro et aux Pays-Bas), il a été fait référence à l'adoption d'une approche diplomatique/constructive visant à renforcer l'impact des conseils techniques. De plus, la mise à disposition d'un soutien logistique – organisation de lieux, facilitation de la participation – a été mentionnée dans de nombreux cas comme venant compléter l'ensemble.

80. **L'autorité des réalisations des structures et projets du Conseil de l'Europe** (mentionnée dans 12 cas par 34 personnes différentes) découle de la condition préalable au succès déjà citée, à savoir la réputation et à l'autorité de longue date de ses structures. Les réalisations de ces structures, qu'il s'agisse d'avis, de recommandations ou de rapports, sont perçues comme le résultat de processus attentifs, rigoureux et crédibles. Ainsi, lorsque les structures apportent une contribution formelle à un processus de changement dans un État membre, ces contributions satisfont à des critères de qualité établis et disposent de l'autorité nécessaire pour être prises au sérieux par les parties prenantes nationales, qu'il s'agisse d'organismes gouvernementaux ou judiciaires (par exemple la Commission de Venise en Serbie, la CEPEJ au Kosovo*, le CPT au Portugal).

81. **Le positionnement du Conseil de l'Europe en tant qu'entité de soutien technique** (mentionné dans 7 cas par 10 personnes différentes) a été cité dans plusieurs cas comme un facteur contributif essentiel (par exemple, Serbie, Monténégro, Arménie). En se présentant avant tout comme un partenaire technique, soutenant les États membres dans l'atteinte de normes européennes convenues, plutôt que comme un acteur poursuivant un agenda politique particulier, le Conseil de l'Europe est décrit comme admis et respecté par un large éventail de parties prenantes nationales. Selon les personnes interrogées, le travail accompli dans le cadre du programme RCIP est mieux accepté et plus efficace que les autres programmes d'assistance technique de l'Union européenne ou des donateurs bilatéraux.

82. Enfin, **la participation active et la présence des bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe dans les pays** (cités à 6 reprises par 8 personnes différents) ont été identifiées comme un facteur contributif déterminant (par exemple en Serbie, en Arménie et au Monténégro). La présence régulière et active de membres du personnel compétents et dévoués des bureaux extérieurs lors d'événements pertinents ou de réunions de groupes de travail a été perçue comme la preuve que le Conseil de l'Europe prenait ces processus de changement au sérieux. Ce facteur est considéré comme exerçant une influence importante, car il encourage les parties prenantes nationales à rester actives et impliquées dans la réalisation des objectifs d'amélioration visés. Ce facteur ne concerne toutefois que les États membres où le Conseil de l'Europe possède un bureau.

83. Les principaux **facteurs de contribution externes** incluent :

- a. la volonté politique et l'engagement institutionnel continus,
- b. la coopération complémentaire / synergie avec d'autres partenaires de développement et institutions (nationales) indépendantes,
- c. la capacité de l'institution bénéficiaire,
- d. la demande / pression publique,
- e. les réformes complémentaires,
- f. les tendances et évolutions (technologiques) internationales,
- g. la comparaison avec les pays voisins.

84. **La volonté politique et l'engagement institutionnel continus** (mentionnés dans tous les cas par 28 personnes, principalement du personnel judiciaire et des experts externes). La volonté politique et l'engagement ont déjà été mentionnés comme conditions préalables au changement, mais ils se sont également révélés sensibles au facteur temps. Bien qu'il soit nécessaire d'avoir une volonté politique et un engagement lors du lancement d'une intervention du programme RCIP, il n'est pas garanti que ces derniers se maintiennent durant toute la mise en œuvre du programme. Le maintien de l'intérêt et de l'engagement des principaux acteurs politiques et dirigeants

institutionnels est considéré comme un facteur déterminant dans la plupart des cas²⁰, pour les trois sous-programmes.

85. **La coopération complémentaire / synergie avec d'autres partenaires** (mentionnée dans tous les cas par 31 personnes différents) a été citée comme facteur contributif important dans la majorité des cas, mais varie selon les situations. Dans certains cas²¹, la coopération avec d'autres partenaires de développement (UE, Norvège et États-Unis) dans le domaine de la réforme de la vérification et de la numérisation des données de la CEPEJ a été mentionnée, tandis que dans d'autres cas²², il a été fait référence à la Banque mondiale et à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). La coopération et la complémentarité avec les médiateurs nationaux et les mécanismes nationaux de prévention ont été évoquées dans plusieurs cas liés aux prisons²³, tandis que le rôle complémentaire des organisations de la société civile a été souligné dans d'autres cas²⁴. Ces complémentarités dépendent du mandat et de la capacité des organisations impliquées, les partenaires de développement sont censés ajouter des ressources pour étendre ou répliquer les résultats antérieurs. La complémentarité entre les institutions nationales indépendantes et les organisations de la société civile réside davantage dans la convergence de leurs efforts de plaidoyer, ajoutant de la pression aux processus de réforme institutionnelle.

86. **La capacité des institutions bénéficiaires à coopérer de manière active et compétente** (mentionnée dans 7 cas par 12 personnes, en particulier des experts externes), a été soulignée comme un facteur important facilitant la mise en œuvre et donc l'efficacité – des interventions du programme RCIP. Ces références, principalement dans le cadre du sous-programme « Prisons, police et privation de liberté », faisaient référence à un engagement proactif et à la disponibilité d'un personnel qualifié et motivé.

87. **La demande / pression publique** (mentionnée dans 6 cas par diverses personnes) a été évoquée à plusieurs reprises²⁵ notamment lorsque des questions ayant suscité une attention considérable de la part du public ont été abordées. Dans ces cas, les protestations publiques, campagnes médiatiques et études académiques ont été perçues comme utiles pour maintenir la question à l'ordre du jour des institutions publiques concernées et, par conséquent pour aboutir aux changements finaux réalisés ou qui doivent encore être mis en œuvre.

88. **Les réformes complémentaires** (mentionnées dans 6 cas par 8 personnes, en particulier des agents publics) concernaient des situations²⁶ dans lesquelles les personnes ont fait référence à d'autres réformes législatives ou réglementaires récentes, en dehors du champ d'action du programme RCIP, qui ont permis ou justifié le changement réalisé grâce à ce programme.

89. **Les tendances / évolutions technologiques internationales** (mentionnées dans 2 cas par 4 personnes, principalement judiciaires) ont été citées comme facteur contributif important dans quelques cas spécifiques²⁷ liés à la numérisation. Dans ces cas, les personnes interrogées étaient

20. Y compris l'Albanie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie et la Serbie.

21. Albanie, Kosovo*, République de Moldova.

22. Malte et la Serbie.

23. Pays-Bas, Portugal et Roumanie.

24. Arménie et Serbie.

25. Entre autres, Albanie, Pays-Bas et Serbie.

26. Par exemple, Arménie, République de Moldova, Pays-Bas et Portugal.

27. Kosovo* et Malte.

convaincues que leur pays n'aurait pas pu ignorer les tendances technologiques et que des progrès auraient également eu lieu sans le soutien du Conseil de l'Europe, mais probablement à un rythme plus lent et/ou à une échelle plus réduite.

90. Un facteur contributif externe supplémentaire était l'importance de la **comparaison avec la performance d'autres pays**, principalement des états voisins (mentionnée par plusieurs personnes interrogées dans quatre cas distincts). Ces cas incluaient des références à des activités ou rapports d'échanges internationaux, comme les évaluations de la CEPEJ ou les rapports du CPT, présentant la performance des systèmes judiciaires / pénitentiaires dans différents États membres. Le fait d'être exposé à la performance et aux progrès réalisés dans d'autres pays a été considéré comme un facteur important pour motiver les acteurs politiques et les institutions ciblées à soutenir et à contribuer aux interventions du programme RCIP.

Défis / facteurs entravant

91. Les interventions du programme RCIP rencontrent également des obstacles ou une opposition visant à ralentir ou à atténuer les effets escomptés. Les facteurs entravant mentionnés le plus fréquemment incluent :

- a. la culture / l'histoire / les traditions politiques sans séparation claire des pouvoirs,
- b. la politisation de réformes techniques en raison d'intérêts divergents,
- c. le conservatisme / le refus des personnels concernés,
- d. les contraintes de capacité au sein des institutions ciblées,
- e. les implications négatives imprévues à plus long terme,
- f. le soutien externe incohérent / non coordonné.

92. Les personnes interrogées ont évoqué de différentes manières la difficulté de changer une culture politique établie (mentionné dans 6 cas par 9 personnes différentes), dans des contextes où l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs n'ont pas une longue tradition ou sont actuellement remises en cause par des acteurs politiques. Dans plusieurs cas²⁸, bien que de nouvelles lois ou procédures aient été formellement adoptées, les personnes interrogées ont observé qu'elles n'étaient pas systématiquement mises en œuvre. Parfois même, elles ont été activement contrecarrées par des acteurs politiques ou des services chargés de l'application de la loi, car elles n'étaient pas jugées compatibles avec les traditions / cultures politiques nationales. En particulier, des experts externes et des représentant-es d'organisations de la société civile ont signalé que l'existence d'un nouveau cadre législatif ou réglementaire n'est pas suffisante. Selon eux, le changement dépend de la mise en œuvre concrète de ces cadres, qui n'a pas encore été réalisée dans certains cas.

93. Un facteur connexe entravant les réformes est leur politisation lorsque les intérêts de certains détenteurs du pouvoir entrent en contradiction (mentionné dans 6 cas par 15 personnes, principalement judiciaires). Selon les témoignages, les progrès dans les politiques et la législation en faveur d'un système judiciaire indépendant et d'un système répressif respectueux des droits humains ont été entravés par les personnes au pouvoir lorsqu'ils étaient perçus comme contraires à leurs propres intérêts (politiques)²⁹. En même temps, dans divers cas, les personnes interrogées ont souligné que de telles « violations » étaient contestées par l'opposition politique et la société civile,

28. Albanie, Arménie, République de Moldova, Pays-Bas et Serbie.

29. Par exemple, l'Albanie, la République de Moldova, le Monténégro et la Serbie.

qui s'appuyaient sur les réformes formellement adoptées dans leurs actions de plaidoyer. Cet exemple met en évidence la nécessité de formaliser les réformes, même lorsqu'elles ne sont qu'à l'état de projet, afin de conférer une légitimité et des moyens à l'opposition.

94. Un autre facteur limitant concerne le conservatisme / la résistance au changement (mentionné dans 7 cas par 10 personnes différentes) parmi les personnes directement concernées par les réformes judiciaires (juges, procureurs, policiers, personnels pénitentiaires). Les réformes judiciaires exigent souvent des modifications des pratiques et des procédures, bouleversant le statu quo des comportements. Il en résulte une tendance naturelle à résister au changement : les personnes interrogées ont fait référence à certains tribunaux ou établissements pénitentiaires dont le personnel expérimenté percevait les changements comme inapplicables ou menaçants³⁰. Cette résistance est généralement décrite comme dépendante des individus et non généralisée, mais freinant la mise en œuvre complète des réformes formelles.

95. Une autre contrainte, principalement liée aux réformes nécessitant des ressources ou des compétences substantielles pour être mises en œuvre, concerne les limites de capacité des institutions ciblées (mentionnées dans 11 cas par 20 personnes différentes). Dans certains cas, des contraintes financières ont été invoquées (par exemple, liées au maintien d'une infrastructure informatique pour la numérisation des données de la CEPEJ ou à l'amélioration de l'infrastructure physique des lieux de détention). Dans d'autres cas, les contraintes concernaient le nombre et les compétences des ressources humaines (par exemple, pour surveiller ou améliorer les conditions dans les lieux de détention ou pour analyser les données de la CEPEJ afin d'identifier les priorités d'amélioration).

96. Deux autres défis ou obstacles ont été identifiés lors de la collecte de données. Toutefois le nombre limité de personnes interrogées ayant signalé ces obstacles réduit la force des éléments de preuve par rapport aux autres facteurs exposés ; ils sont donc présentés ici à titre de pistes de réflexion. Les références à un soutien externe incohérent ou non coordonné (mentionnées dans 4 cas par 5 personnes, principalement judiciaires) concernaient des situations où un bailleur s'était retiré, créant des lacunes dans le soutien, et où plusieurs donateurs fournissaient un soutien, suscitant des inquiétudes quant à la capacité d'absorption³¹. Par ailleurs, il a été fait référence à des responsables de l'UE qui reconnaissaient publiquement les progrès en matière de réforme judiciaire, tandis que d'autres estimaient que cette reconnaissance était prématurée et risquait de ralentir les progrès vers un véritable changement. Un dernier facteur entravant spécifique concerne l'apparition d'implications non souhaitées (mentionnées dans 3 cas par 3 personnes). Ce facteur a été évoqué dans un cas où l'introduction de nouvelles procédures de vérification aurait entraîné une pénurie de juges affectant l'efficacité du système judiciaire³². En d'autres termes, l'effort visant à améliorer la qualité et l'indépendance des juges a eu des implications non souhaitées sur l'efficacité du système judiciaire. Bien que ce facteur ne concerne que quelques cas, il est crucial, car il relève du domaine d'action du Conseil de l'Europe.

30. Par exemple, en Roumanie et en Serbie.

31. Par exemple, le Kosovo*, la République de Moldova et la Serbie.

32. Par exemple, Albanie et République de Moldova.

4.2.5 *Observations générales sur l'importance de la contribution du programme RCIP*

97. À la lumière des constats globaux issus des cas d'application, l'évaluation observe que le programme RCIP est largement perçu comme apportant une contribution unique et significative à la réforme institutionnelle. Cette contribution est considérée comme cruciale, voire comme un élément essentiel, lorsque les différentes composantes du triangle stratégique du Conseil de l'Europe (activités normatives, monitoring et coopération) sont appliquées de manière cohérente à une situation spécifique et/ou lorsqu'elles sont combinées aux efforts de donateurs partageant les mêmes valeurs, d'institutions nationales indépendantes et de la société civile.

98. L'évaluation de la contribution du programme RCIP met en évidence une différence nette entre la portée de ses contributions du RCIP à a) la création d'un cadre institutionnel amélioré qui oriente et guide le fonctionnement des institutions publiques, et b) le changement des pratiques et des performances réelles des institutions publiques. L'importance de la contribution du programme RCIP est particulièrement confirmée lorsqu'il s'agit de changements liés à la création de cadres institutionnels renforcés. En revanche, lorsqu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement démocratique des institutions (c'est-à-dire l'application effective de nouvelles politiques ou de lois réformées), la contribution du programme RCIP devient moins significative, car d'autres facteurs, principalement hors du contrôle du Conseil de l'Europe, entrent en jeu.

99. Dans l'analyse des facteurs explicatifs du changement, trois conditions préalables essentielles³³ (la volonté politique, la reconnaissance du besoin par les institutions publiques concernées et la réputation ou l'autorité des structures du Conseil de l'Europe) sont considérées comme des facteurs favorisant le succès du programme RCIP. L'ambition d'adhérer à l'UE est un facteur essentiel sous-jacent dans les états candidats à l'UE.

100. Les facteurs explicatifs identifiés tout au long du processus d'engagement du programme RCIP peuvent être favorables ou contraignants. Parmi les facteurs internes majeurs influençant les évolutions au sein des États membres, on compte la qualité et l'exhaustivité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe, qui couvre tant les dimensions techniques que procédurales. Ce soutien est particulièrement efficace lorsque les différents éléments du triangle stratégique (activités normatives, monitoring et coopération) sont appliqués à une situation spécifique.

101. Les facteurs externes de réussite les plus importants sont la poursuite de la volonté politique et de l'engagement institutionnel. La capacité du programme RCIP à s'impliquer activement dans un processus de réforme institutionnelle est toutefois soumise à des contraintes de temps. Les changements dans le paysage politique peuvent avoir un impact majeur sur le succès du programme. Toutefois, même dans des contextes politiques moins favorables, les acquis antérieurs en matière d'amélioration des cadres institutionnels (législation) se révèlent utiles, car ils fournissent des outils permettant au Conseil de l'Europe et aux acteurs partageant les mêmes valeurs de promouvoir de manière continue des changements positifs.

102. La politisation des réformes institutionnelles, notamment dans les contextes dépourvus d'une tradition solide d'indépendance judiciaire ou de séparation des pouvoirs, constitue le principal obstacle à la réussite du programme RCIP. Ce risque apparaît de manière notable lors de la transition de la réforme institutionnelle à l'amélioration du fonctionnement des institutions

33. C'est-à-dire des facteurs déjà en place avant l'engagement du programme RCIP.

publiques, contexte dans lequel l'influence du Conseil de l'Europe a tendance à diminuer. De plus, les limitations de capacités au sein des institutions concernées, notamment l'absence d'une gestion du changement clairement attribuée aux acteurs directement impliqués dans les réformes, constituent un facteur de risque supplémentaire susceptible de compromettre la réussite du programme RCIP dans les États membres.

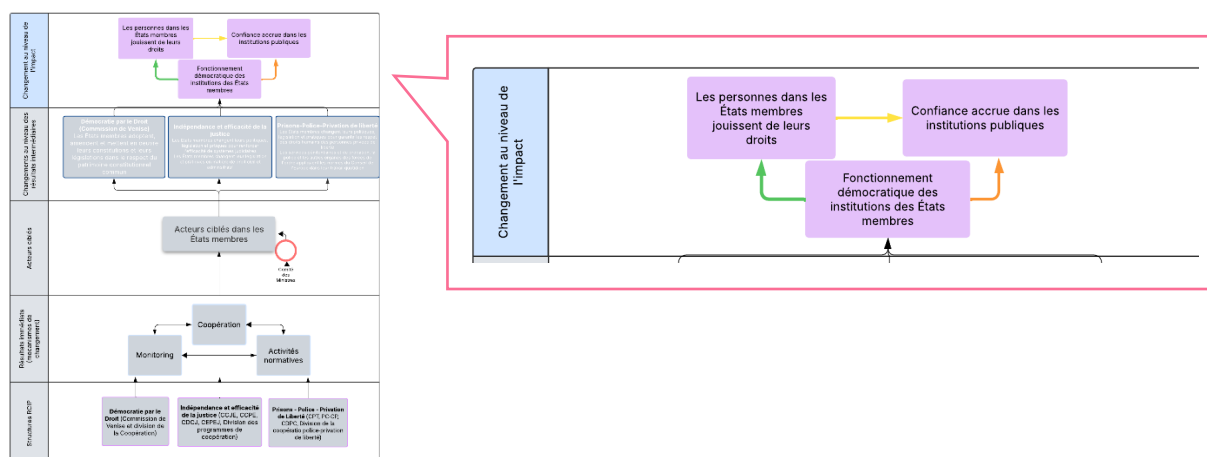
103. Bien que la majorité des facteurs soient identifiés par différents acteurs, on constate une variation dans la nature des réponses selon les parties prenantes. Les personnes directement impliquées ou exposées au changement, comme le personnel des institutions concernées et les experts, répondent davantage aux premiers signes de changement, tels que l'introduction de nouvelles méthodes pour la collecte et l'utilisation des données de la CEPEJ ou la sélection des juges et procureurs. En revanche, les personnes moins directement concernées, telles que le personnel gouvernemental ou les représentant-es de la société civile, accordent davantage d'attention aux signes d'amélioration du fonctionnement démocratique des institutions.

4.3 Impact

104. L'évaluation a examiné l'impact attendu, tel que défini dans la théorie du changement du programme RCIP à partir de données secondaires, en analysant la littérature universitaire pertinente couvrant la période 2020-2024. Ce faisant, l'évaluation a cherché à déterminer si la littérature confirmait l'impact réel ou la probabilité de l'impact du programme RCIP. Comme l'illustre la figure 5 ci-dessous, l'évaluation a examiné les relations causales entre trois niveaux d'impact anticipés par le programme RCIP : 1) le fonctionnement démocratique des institutions basé sur l'État de droit et le respect des droits humains permet aux personnes de jouir effectivement de leurs droits, 2) la jouissance de ces droits par les personnes favorise une confiance accrue envers les institutions publiques et 3) la causalité directe entre le fonctionnement démocratique des institutions dans les États membres et la confiance accrue du public dans les institutions publiques.

105. L'évaluation décrit une causalité comme confirmée lorsque la majorité des sources consultées font état de preuves attestant d'un changement d'impact. Une causalité est considérée comme contestée si peu de preuves corroborent l'impact attendu, ou si la littérature l'infirme ou ne se prononce pas à son sujet. L'évaluation a constaté que les relations causales n'ont pas pu être entièrement confirmées ou contestées, les éléments probants variant selon les domaines de changement. Cette section indique donc les relations causales qui ont été confirmées ou non, en précisant le domaine concerné.

34



Dans l'ensemble, les constats tirés de la littérature académique démontrent que :

108. La causalité illustrant le deuxième niveau d'impact, c'est-à-dire de la jouissance effective des droits des citoyens à une confiance accrue envers les institutions publiques, se vérifie également, mais avec davantage de variations selon les domaines de changement. 19 articles fournissent des

36. Articles académiques issus de 50 revues à comité de lecture, 10 ouvrages et 5 documents de travail.

éléments confirmant cette causalité dans le cadre de la prévention de la torture et des mauvais traitements, de l'amélioration des conditions de détention, de la perception de l'indépendance judiciaire, de la responsabilisation institutionnelle et du renforcement de l'État de droit par des réformes constitutionnelles et législatives. Dans 21 articles, cette causalité est contestée (avec des arguments positifs et négatifs ou présentée de manière hypothétique), notamment en ce qui concerne la mise en œuvre et les résultats des réformes judiciaires, l'intégrité des systèmes judiciaires, la crédibilité et la légitimité des institutions publiques, la transparence des mécanismes d'inspection pénitentiaire et la pertinence du soutien apporté aux personnes souffrant de troubles mentaux ou de handicap dans des établissements psychiatriques ou des foyers sociaux. La causalité est rarement confirmée (les questions sont à peine abordées ou réfutées par les États membres) en ce qui concerne la prévention de l'influence politique (notamment le problème de l'oligarchisation), la corruption dans le système judiciaire et la protection de la liberté d'expression et de réunion. Cependant, ces derniers sujets ne sont abordés que dans 6 articles de la sélection. En outre, 25 articles n'abordent pas explicitement cette causalité ou font état d'éléments relevant de la catégorie suivante.

109. L'évaluation a observé une causalité directe illustrant le troisième niveau d'impact, c'est-à-dire du fonctionnement démocratique des institutions publiques vers une confiance accrue des personnes dans leurs institutions, dans moins de la moitié de la documentation disponible. Cette causalité directe est largement confirmée (soutenue positivement) dans 16 articles, concernant les l'indépendance judiciaire, de la normalisation constitutionnelle, des réformes électorales, des mécanismes de freins et contrepoids, de la sécurité juridique et de la conformité avec normes établies par l'UE et le Conseil de l'Europe. Cette causalité est modérément établie et moins documentée dans 13 articles, concernant la qualité et l'efficacité des services judiciaires, l'usage de pouvoirs exceptionnels durant la pandémie, l'influence des conseils supérieurs de la magistrature et la mise en œuvre effective des réformes constitutionnelles et législatives par les États membres.

110. Par ailleurs, dans 22 articles, le lien de causalité entre le fonctionnement démocratique des institutions publiques et l'amélioration des droits des citoyens, ainsi que la confiance accrue dans ces institutions, est hypothétique, escompté ou potentiellement supposé, sur la base des réformes ou des changements entrepris.

111. L'analyse de ces constats est illustrée sous trois composantes principales :

I. Description des domaines de changement où les causalités supposées sont confirmées ou contestées

112. La majorité des travaux académiques valident la causalité entre le « fonctionnement démocratique des institutions » et « la jouissance effective des droits des citoyens » ou abordent les autres causalités à plusieurs niveaux d'impact. Ainsi, l'évaluation a décidé de présenter une synthèse de ses résultats de son analyse selon deux catégories thématiques : 1) celles où la relation causale entre la « jouissance effective des droits des citoyens » et la « confiance dans les institutions publiques » est largement reconnue et clairement étayée et 2) celles où cette même relation fait l'objet de discussions ou offre des résultats mitigés. Ainsi, l'évaluation a décidé de présenter une synthèse des résultats de son analyse des domaines de changement selon deux catégories : 1) celle où la relation causale entre la « jouissance effective des droits des citoyens » et la « confiance dans les institutions publiques » est largement reconnue et clairement étayée et 2) celle où cette même relation fait l'objet de discussions ou offre des résultats mitigés. L'analyse des résultats pour chaque

domaine thématique est brièvement résumée ci-dessous et présentée plus en détail, avec références à la littérature académique, à l'annexe M.

Domaines de changement où la causalité de la jouissance effective des droits des citoyens et leur confiance dans les institutions publiques est largement confirmée.

Indépendance et responsabilisation du pouvoir judiciaire

113. L'analyse des travaux académiques indique que les institutions du programme RCIP et d'autres structures du Conseil de l'Europe ont joué un rôle crucial dans la promotion de l'indépendance de la justice et, par conséquent, de la confiance du public dans les systèmes démocratiques. Les pays nordiques³⁷ illustrent comment des pratiques judiciaires solides, transparentes et indépendantes favorisent une confiance élevée du public. À l'inverse, dans les pays où l'indépendance judiciaire est remise en cause³⁸, la confiance dans les institutions tend à décliner, souvent en raison d'ingérences politiques ou d'un manque de responsabilisation. Les structures du programme RCIP ont également influencé la création et la réforme des conseils supérieurs de la magistrature, plaider pour des nominations de juges fondées sur le mérite et de procédures disciplinaires transparentes³⁹. De même, leurs efforts ont encouragé des réformes alignant la gouvernance judiciaire sur les normes européennes⁴⁰ et renforcé la confiance du public en améliorant l'impartialité et la clarté des systèmes judiciaires à travers l'Europe⁴¹.

Interdiction de toute discrimination et égalité des citoyens

114. La littérature académique souligne le rôle essentiel de la Commission de Venise dans le renforcement de la confiance du public et la promotion de l'égalité en Europe, grâce à son soutien aux normes démocratiques et relatives aux droits humains. La promotion de pratiques inclusives et de réformes constitutionnelles a permis de protéger les groupes vulnérables en leur garantissant un accès à la justice et en renforçant la représentation des femmes lors des élections. Ses recommandations ont défendu l'égalité des citoyens, la non-discrimination et les droits des minorités⁴². Pendant la pandémie de Covid-19, la Commission de Venise a œuvré à la sauvegarde des normes démocratiques, mettant en garde les gouvernements contre toute utilisation abusive des pouvoirs d'urgence. Son influence a conduit à d'importantes améliorations législatives et constitutionnelles dans les États membres, renforçant les cadres de gouvernance et protégeant les droits des citoyens⁴³.

Sécurité juridique, efficacité, qualité et transparence des services publics et judiciaires

115. Les travaux académiques soulignent le rôle important des structures du programme RCIP dans le renforcement de la confiance du public en aidant les pays à aligner leurs systèmes judiciaires sur les normes européennes. Par leurs recommandations, elles ont promu l'efficacité, la qualité et la transparence des services judiciaires. En particulier, la CEPEJ a encouragé l'utilisation éthique de

37. Par exemple, la Finlande, le Danemark, l'Autriche, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède sont considérés comme ayant les systèmes judiciaires les plus indépendants.

38. Cela a été observé dans trois pays.

39. Par exemple, l'Irlande et la Serbie.

40. Par exemple, la Serbie et la Roumanie.

41. Par exemple, l'Irlande et l'Albanie.

42. Par exemple, au Monténégro et en Roumanie.

43. Par exemple, au Monténégro et en Roumanie.

l'intelligence artificielle dans les processus judiciaires, ce qui a renforcé l'équité et la précision. Elle a également soutenu la réalisation d'enquêtes auprès des usagers des tribunaux afin d'améliorer la qualité des services⁴⁴. Ces actions ont rendu la justice plus accessible et prévisible, augmentant ainsi la confiance des citoyens dans les institutions judiciaires.

Prévention des mauvais traitements et amélioration des conditions de détention

116. Les études ont souligné le rôle central joué par le CPT et la Cour dans la promotion d'une meilleure protection des droits humains dans les prisons, établissements psychiatriques et foyers sociaux à travers l'Europe. Grâce à leur suivi régulier et à leurs recommandations, ils ont favorisé des réformes visant à améliorer les conditions de détention et à garantir un traitement plus humain des détenues, en particulier des groupes vulnérables⁴⁵. Leur travail a également mis en évidence la nécessité de pratiques sensibles au genre et d'alternatives aux mesures coercitives⁴⁶. Des défis persistent dans certains pays, comme les inégalités d'accès aux soins de santé et les cultures carcérales néfastes⁴⁷, leurs actions ont globalement renforcé la confiance dans les institutions. En unissant leurs forces, ces organes ont montré un engagement croissant à tenir les États et les acteurs non étatiques responsables en cas de violations, renforçant ainsi les mécanismes de contrôle à travers l'Europe.

Domaines de changement où la causalité entre la jouissance des droits des citoyens et la confiance dans les institutions publiques est contestée.

Crédibilité et légitimité des institutions publiques et décisions des cours constitutionnelles

117. La littérature académique considère que les orientations de la Commission de Venise ont conduit à des réformes significatives, en répondant à des défis tels que les processus électoraux et les mécanismes de freins et contrepoids⁴⁸, notamment en soutenant le bon fondement des cours constitutionnelles⁴⁹ et l'indépendance des institutions de médiation⁵⁰. Toutefois, l'impact de ses avis dépend souvent de la volonté des États membres d'agir, entraînant une application inégale de ses recommandations⁵¹. Malgré cela, la Commission de Venise demeure une voix influente et impartiale, encourageant des changements positifs dans des systèmes politiques divers.

Gouvernance judiciaire et politisation du système judiciaire

118. Les efforts déployés par les structures du programme RCIP, aux côtés de l'Union européenne, pour réformer les systèmes judiciaires à travers l'Europe visaient à équilibrer indépendance, transparence et protection contre l'influence politique, mais les résultats varient considérablement. Dans certains pays⁵², des réformes censées garantir la responsabilité ont au contraire érodé la confiance en accentuant la politisation et en entraînant des nominations controversées. Les conseils supérieurs de la magistrature de justice, conçus pour préserver

44. En Italie, en Ukraine et en Ouzbékistan.

45. Par exemple, en Italie, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Roumanie, en Azerbaïdjan, en Norvège et en Écosse.

46. Par exemple, en Bulgarie, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Autriche et en Belgique.

47. Cette information a été communiquée pour 4 pays.

48. Par exemple en République de Moldova.

49. Par exemple en Albanie.

50. En Roumanie.

51. Cela a été observé dans trois pays.

52. Deux pays sont cités dans ce cas.

l'impartialité, peinent parfois à surmonter des difficultés internes et des doutes quant l'équité des promotions. Les structures du programme RCIP ont réagi en encourageant la mise en place de conseils combinant magistrats et membres non professionnels afin de promouvoir une supervision diversifiée et impartiale. Toutefois, l'ingérence politique persistante montre à quel point l'indépendance judiciaire reste fragile et que la justice est un champ de contestation d'intérêts politiques.

Rôle des organes de contrôle dans les prisons

119. Les articles sur ce sujet soulignent le rôle crucial des organes de contrôle pour la protection des droits humains dans les prisons européennes. Cependant, leur efficacité varie considérablement. Dans certains pays⁵³, l'inefficacité des contrôles a érodé la confiance dans ces institutions, tandis que dans d'autres⁵⁴, un contrôle rigoureux renforce la perception de la dignité et du respect des droits. La révision des Règles pénitentiaires européennes a permis d'améliorer la transparence et l'accès des inspecteurs. Néanmoins, des défis subsistent - notamment lorsque les autorités pénitentiaires ne coopèrent pas, limitant ainsi l'impact réel de ces mécanismes. En conclusion, une surveillance indépendante est essentielle, mais son succès dépend de l'application régulière et du soutien institutionnel des autorités pénitentiaires.

Influence politique, oligarchisation et corruption

120. Certaines études académiques montrent que les efforts visant à réformer la gouvernance et à faire respecter l'État de droit en Europe ont échoué en raison d'une influence politique et d'une corruption profondément ancrées, qui sapent la confiance du public. Alors que les institutions européennes prônent les valeurs démocratiques et l'indépendance judiciaire, les progrès réels sont inégaux. Dans certains pays, les initiatives en faveur d'une plus grande transparence n'ont pas permis de venir à bout des problèmes de corruption persistants⁵⁵. Les tentatives de réduction du pouvoir oligarchique, comme les lois sur les « personnes étrangères », peuvent parfois restreindre les actions de la société civile⁵⁶. En conséquence, nombre de personnes restent sceptiques quant à leur système judiciaire, en particulier là où la corruption et l'ingérence politique sont encore perçues comme généralisées⁵⁷.

II. Observations sur les principaux facteurs qui expliquent les causalités confirmées ou contestées.

121. Le tableau ci-dessous présente un aperçu des principaux facteurs qui expliquent les causalités confirmées ou contestées et leurs effets sur l'évolution (ou non) du respect des droits des citoyens et de la confiance du public dans les institutions.

53. Un pays est analysé de manière spécifique.

54. La Norvège et l'Écosse.

55. Un pays a été identifié à titre d'exemple.

56. Ceci a été observé dans deux pays en particulier.

57. Ceci est abordé dans le cas d'un pays.

Tableau1 : Facteurs qui confirment et contestent la causalité de l'impact

Facteurs qui confirment la causalité de l'impact	Facteurs qui contestent la causalité de l'impact
Application complète et cohérente de l'État de droit, des normes démocratiques et des droits humains ➤ Engagement des institutions à défendre les droits humains et à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques	Influence politique ou autoritaire : ➤ Contestations quant à l'impact sur la stabilité politique, la transparence juridique/judiciaire et la légitimité des institutions publiques
Respect de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de l'État ➤ Renforcement des droits des individus et de la confiance dans les mécanismes de responsabilisation	Mise en œuvre limitée des réformes juridiques/judiciaires ou des recommandations du Conseil de l'Europe ➤ Remise en cause de l'efficacité de l'impartialité/intégrité judiciaire et des réformes constitutionnelles et juridiques affectant la crédibilité des institutions
Qualité de l'orientation et des normes élaborées par les structures du Conseil de l'Europe et d'autres organisations ➤ Amélioration des politiques et pratiques garantissant la sécurité juridique, la transparence institutionnelle et la protection des libertés fondamentales, renforçant la confiance accrue des citoyens dans l'utilisation des services institutionnels	Affaiblissement des médias et de la société civile ➤ Perte de légitimité sociale, manque de diversité des opinions et recul démocratique réduisant la confiance des citoyens dans leurs institutions publiques

III. Évaluation de la contribution réelle (ou non) du programme RCIP à l'objectif souhaité, à savoir permettre aux citoyens de jouir de leurs droits et d'avoir confiance dans les institutions publiques.

122. Les articles publiés mettent en évidence la contribution substantielle des structures du programme RCIP à l'indépendance de la justice, à l'intégrité de la justice, à la transparence institutionnelle, à la responsabilisation démocratique et à l'avancement des droits humains dans les lieux de détention. Il ressort que les pays ayant renforcé et modernisé leurs cadres juridiques conformément aux recommandations et orientations des structures du programme RCIP – qu'il s'agisse d'amendements constitutionnels, d'innovations numériques, de l'amélioration des conditions de détention ou de l'abolition de pratiques discriminatoires – affichent des niveaux de confiance du public plus élevés dans leurs systèmes de justice et institutions publiques.

123. Conjointement à la jurisprudence de la Cour, les structures du programme RCIP, ont généralement joué un rôle déterminant dans la promotion de réformes juridiques et judiciaires renforçant l'État de droit et l'accès à la justice, conformément aux normes européennes et ont également fourni des cadres précieux pour relever les défis liés l'équilibre des pouvoirs et à l'amélioration de la qualité des services judiciaires, notamment dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE ou confrontés à des reculs démocratiques. Dans la plupart des articles, les structures du programme RCIP sont reconnues comme un moteur de la formalisation de l'ordre constitutionnel, du cadre juridique entourant la justice (nomination légale des juges, mise en place de systèmes disciplinaires, professionnalisation de la gestion des tribunaux, gouvernance judiciaire, reconnaissance des droits des juges), de la démocratie et de la protection des droits fondamentaux.

124. L'intersection entre le soutien juridique et constitutionnel, le suivi proactif, les bonnes pratiques et l'engagement en faveur de la transparence a globalement catalysé des progrès significatifs dans le renforcement de l'État de droit, la sauvegarde des principes démocratiques et la protection des droits fondamentaux à travers l'Europe – depuis la promotion de l'égalité genres et des droits des minorités jusqu'au plaidoyer en faveur de réformes juridiques et au maintien de mécanismes de contrôle institutionnel.

125. Toutefois, l'impact des orientations des structures du programme RCIP dépend de la volonté politique de certains États membres, dont la mise en œuvre des recommandations est inégale, qui présentent des problèmes systémiques persistants et des écarts entre la politique et la pratique. Les contraintes institutionnelles des structures du programme RCIP apparaissent lorsque des réformes juridiques et judiciaires doivent être calibrées avec précision pour s'adapter au contexte social, politique et institutionnel de chaque pays. La revue de la littérature académique (ainsi que les études de cas de contribution) souligne l'importance de prendre en compte les réalités politiques locales et de la volonté politique existante pour faire avancer les normes européennes et internationales – afin de garantir que les réformes favorisent effectivement la confiance du public et renforcent l'État de droit.

126. En outre, malgré les efforts bien intentionnés des structures du programme RCIP pour renforcer l'État de droit et accroître la responsabilisation des institutions publiques, la persistance de la corruption (détournement de fonds publics, absence d'impunité, corruption au sein du système judiciaire), de la politisation (par exemple l'influence oligarchique, la pression politique sur les juges et les procureurs, les mesures d'urgence restreignant les droits fondamentaux) et des violations des droits d'expression et de réunion (restrictions des droits d'association et de manifestation, restrictions juridiques visant les ONG financées par l'étranger, contrôle des médias de masse) continue de saper la confiance du public, comme l'ont souligné un tiers des articles. L'analyse des travaux académiques note que combler ce fossé nécessite des efforts soutenus, non seulement pour affiner les normes mais aussi pour assurer la cohérence de leur application dans toutes les juridictions.

127. Les efforts conjoints d'institutions telles que la Cour, le CPT et les États membres du Conseil de l'Europe se sont révélés essentiels pour renforcer la confiance dans le système judiciaire, la responsabilisation institutionnelle et la transparence, ainsi que pour protéger les droits fondamentaux de toutes les personnes, en particulier celles en situation de vulnérabilité. Toutefois, la protection des personnes privées de liberté contre les mauvais traitements et les violations de leurs droits reste inégale selon les juridictions. Si les progrès en matière de normes juridiques sont indéniables, l'écart entre la politique et la pratique reste à combler, en particulier dans les contextes d'instabilité politique.

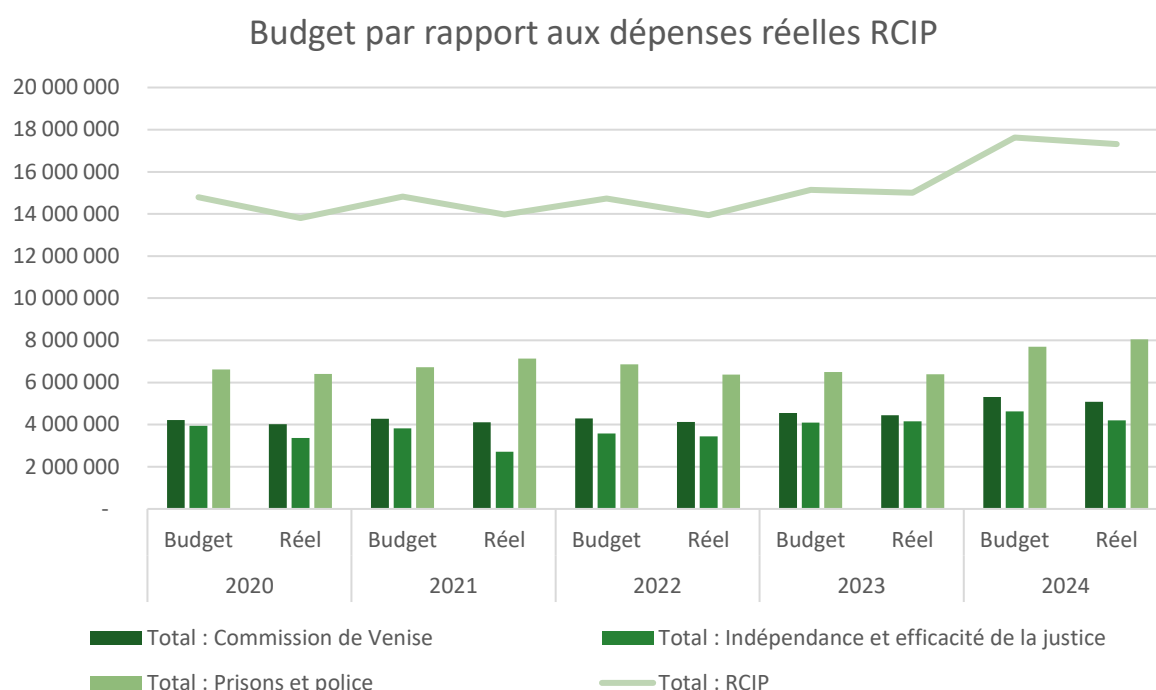
4.4 Efficience

128. Cette section fournit un aperçu de l'efficience (et de son évolution) avec laquelle le Conseil de l'Europe a mis en œuvre le programme RCIP, ce qui a contribué aux effets décrits précédemment. Pour ce faire, l'évaluation présente d'abord ses constats relatifs à l'évolution des dotations budgétaires et des dépenses effectives au fil du temps, ainsi qu'au degré d'utilisation des ressources disponibles. Ensuite, sont présentés les constats relatifs à la manière dont le personnel du Conseil de

l'Europe décrit ses systèmes et pratiques visant à assurer une utilisation efficace des ressources, ainsi que les principaux défis et préoccupations qu'il identifie à ce sujet.

4.4.1 Allocation budgétaire et consommation

Figure6 : Budget par rapport aux dépenses réelles du programme RCIP



129. La figure 6 ci-dessus montre⁵⁸ une dotation budgétaire relativement stable entre 2020 et 2023 d'environ 15 millions d'euros par an, et une augmentation significative en 2024 à 17,6 millions d'euros à la suite du Sommet de Reykjavik. Les dépenses effectives suivent une tendance similaire, stables autour de 14 millions d'euros de 2020 à 2022, puis en hausse à 15 millions en 2023 et 17,3 millions en 2024. Cela illustre un taux global de consommation de 96 %, avec une augmentation progressive d'environ 94 % au cours des trois premières années pour atteindre près de 100 % au cours des deux dernières années. Même si les taux de consommation varient quelque peu selon les sous-programmes, il semble qu'il y ait peu d'écart entre le budget et les dépenses. Cela témoigne de la prévisibilité des coûts et d'une discipline budgétaire relativement forte, ce qui est le signe d'une maturité financière du programme RCIP.

130. En examinant si les résultats prévus sont effectivement atteints au fil du temps, l'évaluation constate que ce fait est avéré dans une large mesure. Les différentes structures se fixent des objectifs de « production » clairs en termes de nombre d'avis, de visites ou de rapports et aucune déviation significative n'a été constatée à cet égard. Cela explique que non seulement le budget est largement consommé, mais aussi qu'il est utilisé pour produire les résultats attendus.

4.4.2 Signes et perceptions de la maîtrise des coûts

131. En examinant les signes de maîtrise des coûts, l'évaluation reconnaît que le cadre actuel de gestion budgétaire et financière comprend des procédures robustes visant à réguler les dépenses,

58. Sur la base des chiffres fournis par la Direction du Programme et Budget (DPB).

prévenir les dépassements et surveiller les écarts significatifs par le biais d'examens semestriels et de rapports exceptionnels. Ces mécanismes favorisent la responsabilisation, mais des défis subsistent pour démontrer la valeur des résultats au regard de leurs coûts. Les résultats sont en effet souvent difficiles à quantifier, imprévisibles en termes d'effort et de calendrier, et souvent non directement liés aux activités récentes, notamment lorsque les efforts du programme RCIP visent à prévenir des changements indésirables.

132. Les rapports annuels d'activité comportent des références aux résultats sélectionnés par la Direction du Programme et du Budget (DPB) parmi les « récits » de résultats partagés par les services thématiques. En l'absence d'une approche systématique universelle permettant de mesurer les progrès accomplis en matière de résultats, ces rapports offrent une vision quelque peu anecdotique et seulement partielle de la valeur réelle produite par le programme RCIP.

133. Les rapports financiers sont largement perçus comme une charge supplémentaire, s'ajoutant à la pression budgétaire constante exercée par les États membres et aux taux d'inflation élevés – en particulier pour les services d'interprétation, qui constituent un poste de dépense incontournable et essentiel. Cette pression a instauré une forte culture de maîtrise des coûts et une volonté permanente de mobiliser des ressources extrabudgétaires, lesquelles représentent environ 55 % du budget total du programme RCIP pour les années 2024 et 2025⁵⁹. Les personnes interrogées reconnaissent et acceptent cette réalité, mais observent également que ces ressources extrabudgétaires sont soumises à des considérations politiques, ce qui les rend difficilement prévisibles, inadaptées aux engagements sur le long terme et favorisant certains États membres par rapport à d'autres. De plus, la gestion et la reddition de comptes relatives à l'utilisation des ressources extrabudgétaire – notamment en cas d'affectation spéciale nécessitant des rapports spécifiques par projet – sont perçues comme essentielles pour rendre compte de l'utilisation des fonds publics, mais elles mobilisent aussi beaucoup de temps des services thématiques au détriment du temps consacré à la mise en œuvre du programme.

134. Un plan d'action quadriennal par pays offre un cadre de financement transparent. Depuis le Sommet de Reykjavik, une partie du budget ordinaire est allouée à la mise en œuvre de ces plans d'action, ce qui réduit la part des coûts indirects et améliore l'efficacité globale. L'utilisation des ressources du budget ordinaire pour la mise en œuvre de ces plans au niveau national est également perçue comme un changement dans la dynamique de financement, puisque tous les États membres contribuent désormais aux changements réalisés au niveau national. Cette approche est considérée comme renforçant le sentiment de coresponsabilité des États membres à l'égard des résultats « communs » du Conseil de l'Europe. La capacité d'absorption des pays est suivie en collaboration avec les bureaux de terrain afin de garantir une utilisation efficace des fonds.

135. Enfin, la poursuite de la maîtrise des coûts et les efforts pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles apparaissent, selon les personnes interrogées, insuffisants pour répondre aux nombreuses demandes des États membres en matière de soutien du programme RCIP. Diverses personnes interrogées ont évoqué un manque d'effectifs et une forte dépendance aux ressources extrabudgétaires, par exemple pour la CEPEJ dont les programmes de coopération visent à mieux mettre en œuvre les outils que cette dernière a produit avec le budget ordinaire. Le sentiment selon

59. Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2024-2027.

lequel « des demandes extraordinaires doivent être traitées avec des ressources ordinaires » semble partagé par de nombreux membres du personnel du programme RCIP.

5. Conclusions

5.1 Conclusions par critère d'évaluation

Pertinence

136. **Le programme RCIP reste très pertinent** : le triangle stratégique intégré du Conseil de l'Europe fournit une expertise technique crédible et non politisée que les États membres, l'UE et la société civile utilisent activement, ce qui élargit son influence normative. Cependant, les résultats du programme ne sont pas toujours suffisamment visibles, ce qui pourrait affaiblir sa pertinence et sa demande à long terme. Une approche axée sur la sollicitation garantit que les projets de coopération fournissent un soutien adapté et basé sur les besoins, en accord avec les programmes de réforme nationaux. Toutefois, la dépendance à l'égard des fonds extrabudgétaires ainsi que des niveaux variables de volonté politique limitent la capacité à répondre de manière continue et efficace. Les produits du programme RCIP intègrent des considérations relatives aux droits humains et des approches sensibles ou adaptées au genre. Les résultats confirment majoritairement la validité de la théorie du changement et indiquent que les composantes du triangle stratégique se renforcent mutuellement. Cependant, la théorie du changement n'explore pas suffisamment les trajectoires suivies par les acteurs non étatiques, ni la relation causale entre l'adoption législative et la mise en œuvre.

Efficacité dans la mise en œuvre des changements dans les États membres du Conseil de l'Europe

137. Les données recueillies dans le cadre de la collecte CPS montrent un large éventail de changements intermédiaires dans les trois sous-programmes du programme RCIP chez les États membres. **Les nombreux et divers témoignages dans le cadre du CPS confirment l'efficacité du programme dans la mise en œuvre de réformes législatives, politiques et opérationnelles conformes aux priorités du Conseil de l'Europe.** Les réformes les plus importantes et les plus exhaustives sont observées dans les pays non-membres de l'UE, souvent soutenues par des projets de coopération et associées aux incitations liées au processus d'adhésion à l'UE, ainsi qu'aux réponses apportées aux mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. Au sein des États membres de l'UE, l'efficacité du RCIP est moins évidente et concerne des changements plus spécifiques. **Le nombre élevé de témoignages CPS relatifs aux efforts de coopération indique que l'assistance technique directe joue un rôle catalyseur dans la mise en œuvre du changement,** notamment lorsque la volonté politique, les capacités institutionnelles et l'engagement national sont alignés.

138. L'égalité de genre et les droits humains sont fréquemment, mais pas systématiquement, pris en compte de manière délibérée dans la conception et la mise en œuvre des interventions dans le cadre du programme RCIP, bien que non systématique. Les effets de cette approche sont démontrés par de nombreux exemples, notamment par l'augmentation de la représentation des femmes dans le système judiciaire, la mise en place d'environnements pénitentiaires plus sûrs et sensibles à la dimension de genre ainsi qu'une plus grande inclusion des populations vulnérables et marginalisées dans les processus judiciaires.

Importance de la contribution du programme RCIP au changement au niveau des États membres

139. **Le programme RCIP contribue de manière significative au changement institutionnel dans les États membres – à l'échelle des résultats intermédiaires** – en jouant un rôle important dans le renforcement et la légitimation des réformes démocratiques et judiciaires. Cette **importance est amplifiée lorsque les différentes composantes du triangle stratégique du Conseil de l'Europe sont appliquées à une situation spécifique** et lorsqu'elles sont mises en synergie avec les efforts similaires d'autres partenaires de développement, d'institutions nationales indépendantes et d'organisations de la société civile. Sa contribution est particulièrement appréciée, pour la création de bases techniques crédibles en vue de la réforme institutionnelle, mais elle dépend de facteurs politiques, institutionnels et contextuels préexistants. L'apport du programme RCIP sur l'amélioration du fonctionnement des institutions est moins évident, car le niveau de progrès relatif à l'amélioration des performances institutionnelles est perçu différemment en fonction de l'exposition et des attentes des parties prenantes. Les premiers signes de progrès sont démontrés par l'introduction de nouvelles procédures/pratiques, illustrant les premiers changements de mentalité et de comportement du personnel des institutions ciblées. Cependant, les signes de progrès plus avancés qui reflètent l'esprit des réformes (par exemple, un système judiciaire fonctionnant de manière indépendante) sont moins évidents.

140. **Les facteurs conditionnels les plus importants pour assurer le succès des interventions du programme RCIP sont notamment la volonté politique, la reconnaissance interne de la nécessité de réformes et le respect/la conformité avec les structures du Conseil de l'Europe découlant de l'adhésion à ce dernier.** Lorsque ces conditions sont réunies, la crédibilité, la qualité technique et l'exhaustivité du soutien peuvent être décisives pour stimuler et permettre une véritable réforme institutionnelle, en particulier dans les pays où le Conseil de l'Europe dispose d'un bureau local offrant un soutien diplomatique éclairé et sensible. Les principaux risques auxquels le programme RCIP est confronté sont la politisation des réformes, la résistance au changement des personnes concernées, le manque de capacités et les cultures politiques profondément enracinées. Ces facteurs échappent en grande partie au contrôle du programme RCIP et peuvent limiter l'ampleur de sa contribution, ralentir sa vitesse et/ou affecter sa durabilité.

Impact

141. Les interventions multiformes des structures du RCIP ont manifestement façonné l'évolution des cadres législatifs et le fonctionnement quotidien des systèmes judiciaires dans tous les États membres. Les données disponibles montrent que **lorsque les recommandations des structures du RCIP sont pleinement adoptées et mises en œuvre de manière cohérente, elles ont un impact tangible sur la jouissance des droits humains et renforcent considérablement la confiance du public. Cependant, l'impact des structures du RCIP n'est pas uniforme.** Le succès du programme est étroitement lié à la volonté politique dominante et à l'environnement sociopolitique général de chaque pays. Dans les contextes où l'ingérence politique, la corruption ou l'inertie institutionnelle persistent, le potentiel de transformation des interventions du programme RCIP est souvent atténué ; les réformes peuvent être bloquées, la confiance peut stagner et le fossé entre la politique et la réalité demeure profond. Si les améliorations structurelles et les modifications

législatives sont essentielles, leur efficacité dépend d'un engagement soutenu, d'une mise en œuvre diligente et de la résilience des normes démocratiques, même dans des contextes difficiles.

Efficiencia et soucis des coûts

142. Le programme RCIP utilise pleinement les ressources dont il dispose, **ses structures fonctionnant largement conformément à leurs propres objectifs**, ce qui correspond aux structures bien établies et expérimentées du Conseil de l'Europe. Les tendances en matière de ressources et de résultats et les récentes évolutions concernant l'utilisation des fonds du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre du plan d'action suggèrent une amélioration de l'efficacité. Le système de gestion financière robuste favorise la responsabilisation et limite les dépenses excessives, mais il est considéré comme lourd et chronophage. Cette situation, combinée aux pressions budgétaires exercées par les États membres, se traduit par une prise de conscience institutionnalisée des coûts et une pression continue pour mobiliser des ressources extrabudgétaires, qui représentent aujourd'hui la majeure partie du budget du programme. Cependant, cela rend le budget moins prévisible, augmente les coûts des transactions liées à l'administration et au reporting, et rend le financement plus dépendant des considérations politiques des donateurs.

143. Malgré les augmentations budgétaires décidées lors du sommet de Reykjavík, **les demandes de soutien dépassent toujours les capacités de réponse actuelles** et la pression pour collecter des ressources permettant d'y répondre demeure. La capacité à démontrer une contribution concrète à des résultats significatifs au niveau national pourrait y remédier, notamment en prenant mieux en compte les nombreux résultats, souvent non documentés, qui ont été constatés lors de l'évaluation. Il s'agit avant tout d'un défi en matière de suivi et de reporting, qui affecte la communication concernant la véritable valeur ajoutée du programme RCIP. En effet, le rythme non linéaire et imprévisible des progrès réalisés au niveau des résultats n'est pas facilement et complètement saisi par les pratiques actuelles de suivi et d'évaluation, en particulier lorsqu'il s'agit d'efforts visant à prévenir des changements négatifs.

144. Compte tenu de l'absence d'indicateurs d'efficacité utilisés dans les pratiques de suivi et de reporting de l'Organisation, il est **difficile pour le programme RCIP de démontrer de manière concise et adéquate son efficacité**, ni de mettre en évidence toute la valeur des résultats obtenus par les États membres.

5.2 Conclusion générale

145. Le programme RCIP est une initiative techniquement crédible et reconnue qui répond aux besoins de réforme des États membres du Conseil de l'Europe, notamment dans les domaines des droits humains, de l'État de droit et de la justice. Il a contribué de manière significative à des changements législatifs et politiques, en particulier là où la volonté politique, les capacités institutionnelles et l'engagement au niveau national sont réunis. Son influence est particulièrement visible dans les contextes où des projets de coopération sont actifs et où les incitations à l'adhésion à l'UE sont en place. Les structures du RCIP servent de référence normative et technique, favorisant l'amélioration générale des politiques et de la législation afin de créer des cadres institutionnels plus démocratiques, conformes aux normes européennes. Cependant, la politisation des réformes et la résistance au changement limitent les progrès en matière de performance institutionnelle

démocratique restent inégaux, réduisant l'impact et la confiance du public. Cela souligne la pertinence continue du programme RCIP, car renforcer la confiance dans les institutions publiques est rarement un processus linéaire ou simple. Sur le plan financier, le programme est soumis à une discipline budgétaire stricte et affiche un taux d'absorption élevé, même s'il dépend de plus en plus de financements extrabudgétaires. Malgré une amélioration de l'efficacité dans certains domaines, il est difficile de saisir et de communiquer toute la valeur du travail du programme RCIP, notamment en ce qui concerne les efforts de prévention.

146. Dans l'ensemble, la contribution du programme est importante et appréciée, mais son efficacité à long terme dépend de contextes politiques favorables, d'une cohérence stratégique et de systèmes renforcés permettant de démontrer les résultats (immédiats et intermédiaires) ainsi que l'impact obtenus.

6. Enseignements tirés et recommandations

147. À partir de ces constats et conclusions, l'évaluation a d'abord tiré un certain nombre d'enseignements illustrant les « bonnes pratiques » qui méritent d'être poursuivies et de devenir généralisées. Ensuite, l'évaluation formule quatre recommandations concernant la conception, la gestion et les opérations du programme RCIP. Si certaines de ces recommandations peuvent être pertinentes pour d'autres parties de l'Organisation, voire pour l'Organisation dans son ensemble, l'évaluation suggère que la direction du programme RCIP mette en œuvre celles qui relèvent de sa propre sphère d'influence. En adoptant ces pratiques, la direction du programme RCIP peut non seulement améliorer le programme lui-même, mais aussi fournir un modèle pour d'autres secteurs, ce qui pourrait conduire à des changements organisationnels en matière de planification, de mise en œuvre, d'évaluation et de communication des résultats.

6.1 Enseignements tirés

148. Les exemples de contribution ont révélé l'importance pour le Conseil de l'Europe de protéger sa réputation en tant qu'organisme de soutien technique. Dans le même temps, les plus grands succès du programme RCIP s'expliquent par **une assistance technique de haute qualité combinée à une facilitation délibérément inclusive des processus, une diplomatie douce et un soutien logistique pratique, avec la participation active des bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe**. Il apparaît que le soutien du Conseil de l'Europe est particulièrement efficace lorsqu'il va au-delà de la simple fourniture de conseils techniques en 1) faisant appel à des experts pour rédiger et traiter les commentaires sur les textes législatifs, 2) encourageant l'inclusion de diverses parties prenantes pertinentes dans les groupes de travail et 3) prenant en charge les arrangements logistiques. Ces modalités de soutien, associées à la présence visible d'un bureau extérieur chargé de promouvoir et de protéger les normes européennes convenues dans le cadre du processus, contribuent à ce que les résultats soient techniquement robustes, largement compris et acceptés, et obtenus rapidement.

149. L'évaluation a révélé que l'application cohérente du triangle stratégique du Conseil de l'Europe (activités normatives, monitoring et coopération) en soutien aux processus de réforme spécifiques amplifie l'importance de la contribution de l'initiative du programme RCIP et, donc également les chances de réussite des réformes. Bien que les structures du RCIP opèrent de manière relativement autonome, plusieurs exemples de cohérence et d'initiatives de coopération ont été

identifiés. Ces résultats sont principalement attribuables aux démarches proactives du personnel du programme RCIP visant pour établir des contacts avec ses collègues et favoriser la coopération et la cohérence des actions. Ces **pratiques présentent l'avantage d'être des démarches de coordination souples et opérationnelles qui méritent d'être encouragées, notamment lors de la conception de projets de coopération, afin de garantir la cohérence des actions**, indépendamment des personnes impliquées.

150. Une autre bonne pratique qui contribue au succès du programme RCIP consiste à assurer un **alignement et une cohérence actifs avec des entités externes partageant les mêmes idées**, telles que des organismes nationaux de contrôle indépendants, des organisations de la société civile et/ou des partenaires de développement. Plusieurs cas de contribution ont démontré que les efforts concertés d'entités partageant les mêmes idées peuvent se renforcer mutuellement, car chaque acteur dispose de ses propres espaces, canaux et/ou opportunités pour plaider en faveur d'une réforme souhaitée et y contribuer.

151. Les structures du RCIP montrent que **l'apprentissage et l'adaptation systématiques, fondés sur un échange actif de bonnes pratiques tant en interne qu'entre les États membres, sont essentiels pour améliorer en permanence les résultats produits et les outils**. Un processus itératif, s'appuyant sur les expériences de mise en œuvre et les contributions des États membres, permet d'améliorer la qualité technique, la crédibilité et la pertinence pratique de ces instruments au fil du temps, comme en témoignent l'évolution des produits tels que les outils de la CEPEJ, la base de données jurisprudentielle de la Commission de Venise ou encore les Règles pénitentiaires européennes.

6.2 Recommandations

Recommandation 1 : Développer la théorie du changement du programme afin de refléter les voies de changement impliquant des acteurs non étatiques et clarifier la chaîne de causalité qui relie l'amélioration des capacités et des cadres institutionnels à l'amélioration des performances institutionnelles.

152. L'évaluation confirme la validité de la théorie du changement existante, qui se limite toutefois aux voies de changement/causalités par l'intermédiaire d'acteurs étatiques ciblés. L'inventaire des cas de contribution du CPS a révélé l'utilisation des produits du programme RCIP par d'autres acteurs (organismes de contrôle indépendants, partenaires de développement, organisations de la société civile) pour influencer le changement au niveau des États membres.

153. Un autre constat porte sur la complexité apparente de la mise en œuvre de la causalité entre les résultats intermédiaires (modification des constitutions, des politiques et de la législation des États membres) et l'impact sur les institutions ciblées (fonctionnement démocratique garanti des institutions publiques). Cette causalité suppose que les réformes des cadres institutionnels par les États membres mèneront à l'utilisation de ces cadres révisés par les institutions publiques concernées. Cela signifie qu'elles afficheront un changement de comportement réel en termes de conformité et de performance accrues, conformément aux normes convenues. Or, les constats de l'évaluation démontrent que cette hypothèse ne se vérifie pas systématiquement, mais dépend de la capacité à relever avec succès les défis posés par la diversité des intérêts politiques et la résistance naturelle au changement du personnel concerné.

154. L'ajout de ces voies (indirectes) à la théorie du changement la rend plus exhaustive et renforce son utilité en tant que cadre de programmation. De plus, l'inclusion d'hypothèses explicites sous-jacentes à la causalité entre les résultats et les impacts permet de les prendre davantage en considération lors de la conception et de la gestion des programmes. La théorie du changement devient ainsi plus solide et utile en tant que cadre de programmation.

Recommandation n° 2 : Introduire une approche de suivi et de rapport [du projet/programme] plus systématique et sensible à la complexité des programmes pour mieux saisir les effets du programme au niveau des États membres, en accordant une attention particulière aux changements dans les pays sans projet de coopération.

155. L'inventaire des cas des CPS montre que les résultats intermédiaires du programme RCIP sont bien plus riches que ce qui est saisi et documenté dans les structures du programme RCIP et les rapports d'avancement annuels du Conseil de l'Europe. Ces rapports reflètent simplement une sélection de la DPB des résultats partagés par les différents services thématiques/programmes, qui les collectent chacun les résultats à leur manière. L'absence d'un système de suivi et d'évaluation à l'échelle de l'organisation, qui tient compte de la complexité fait que les résultats du programme RCIP sont sous-estimés et, par conséquent, difficiles à apprécier pleinement.

156. La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation adapté et tenant compte de la complexité, fondé sur les principes de la Récolte des Effets⁶⁰ permettrait de remédier à ce manque d'informations et de rendre justice au succès du programme RCIP au niveau des États membres. Ce système serait spécialement conçu pour saisir les résultats qui apparaissent de manière imprévisible et non linéaire. De plus, l'accès à des informations plus systématiques sur les résultats du programme RCIP au niveau des États membres permettrait de : 1) mieux orienter les progrès au-delà de l'amélioration des cadres institutionnels vers un changement réel et visible des performances démocratiques des institutions publiques, 2) renforcer la mémoire institutionnelle et l'apprentissage à partir des résultats au niveau national, et 3) mieux communiquer les résultats significatifs et de soutenir la mobilisation des ressources.

Recommandation 3 : Veiller à intégrer dans la conception et la mise en œuvre des travaux du Conseil de l'Europe les considérations relatives aux processus et mécanismes de changement de comportement et renforcer les capacités du personnel du programme à soutenir et accompagner les institutions ciblées dans leurs défis en matière de gestion du changement.

157. Selon l'évaluation, le programme RCIP démontre une efficacité notable dans l'établissement de cadres institutionnels améliorés. Il est toutefois plus difficile de démontrer l'efficacité du programme en ce qui concerne l'amélioration substantielle des performances institutionnelles, car celle-ci dépend de la capacité à influencer de manière effective les comportements du personnel au sein des institutions concernés.

158. Cela requiert une vigilance particulière ainsi qu'une capacité à encourager et permettre le changement de comportement du personnel au sein des institutions concernées. Bien entendu, la direction des institutions concernées en assume la responsabilité. Par ailleurs, le personnel du

60. Cela pourrait être appliqué à un échantillon de différents États membres. Pour plus de détails sur la méthodologie, veuillez consulter le site <https://outcomeharvesting.net/wp-content/uploads/2021/07/LA-RÉCOLTE-DES-EFFETS-Introduction-en-7-pages.pdf?189db0>.

Conseil de l'Europe peut apporter son soutien en fournissant une expertise extérieure ou en mettant à disposition des outils et méthodes adaptés à la gestion du changement de comportement. Cette approche peut être prise en compte lors des échanges programmatiques et intégrée, si nécessaire, dans la conception des projets de coopération sous la forme d'un soutien spécifique à la gestion du changement ⁶¹.

159. Promouvoir et favoriser avec succès l'intégration des pratiques de gestion du changement, visant en particulier à influencer le changement de comportement, permettra de faire passer les ambitions du programme RCIP à un niveau supérieur en renforçant son impact sur le comportement institutionnel.

Recommandation 4 : Accroître la visibilité du programme RCIP au-delà des personnes directement impliquées.

160. L'évaluation a recueilli de nombreux témoignages de changement au niveau des États membres (résultats intermédiaires) provenant d'une grande variété de sources, démontrant ainsi le succès généralisé du programme RCIP. La plupart de ces témoignages proviennent de rapports finaux de différents projets et d'entretiens. Le rapport d'avancement annuel du Conseil de l'Europe ne fournit que des exemples sélectionnés, tandis que les sites web des différentes structures présentent principalement des produits (nombre d'avis, de visites), reléguant les changements au à l'arrière-plan dans les rapports techniques. Parallèlement, les personnes interrogées représentant diverses structures font état de la faible visibilité de leurs efforts et de leurs résultats, qui ne sont connus que des personnes directement impliquées.

161. Cela ne rend pas justice aux effets et à la valeur réels du programme RCIP, en particulier dans les pays sans projet de coopération. Par ailleurs, il en résulte que la réalisation des objectifs ambitieux du programme en matière de changement au sein des États membres dépend de l'engagement d'un nombre limité d'acteurs constituant le noyau du programme RCIP.

162. Des efforts plus délibérés visant à accroître la visibilité du programme RCIP permettraient d'élargir et de mieux faire connaître et comprendre ses ambitions (techniques). Cela renforcerait la responsabilisation du programme en matière de résultats et la confiance générale dans la valeur ajoutée du programme RCIP et permettrait de mobiliser des alliés pour amplifier ou étendre les résultats de ce programme.

61. Le modèle COM-B est un exemple d'outil pertinent <https://www.scribd.com/document/887812305/Le-Modele-COM-B-Pour-Le-Changement-de-Comportement-The-Decision-Lab>.

Annexes

Lien les annexes : <https://rm.coe.int/dio-eva-2025-04-btpi-finalreport-appendices-en/488028ea2b> (en anglais uniquement)

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.