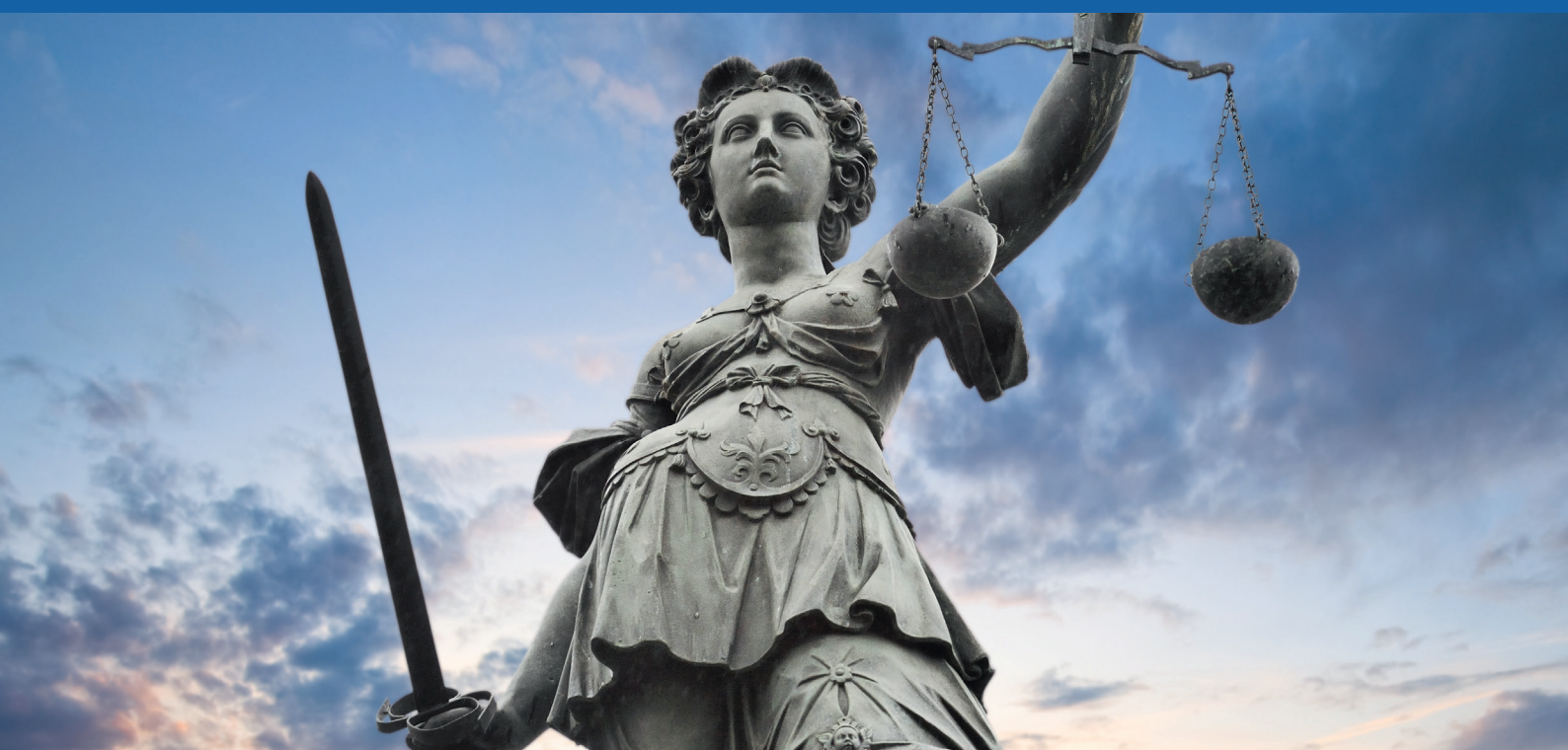


ÉVALUATION DU SOUS-PROGRAMME DU CONSEIL DE L'EUROPE « INDÉPENDANCE ET EFFICACITÉ DE LA JUSTICE »



Rapport abrégé
20 mars 2023

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

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

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

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

Référence: (2023)39

Remerciements

La société Ecorys et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation remercient toutes les personnes qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

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

Principaux contributeurs à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport

Ecorys, représentée par:

Joanna Smetek, cheffe de l'équipe d'évaluation et principale co-auteure du rapport

Anna Sekuła, évaluatrice et principale co-auteure du rapport

Jan Essink, évaluateur, contributeur à la partie

Pertinence et auteur de l'étude de cas « Cyberjustice »

Katarzyna Lubianiec, évaluatrice et auteure de l'étude de cas « Indépendance, impartialité et compétence des professionnels de la justice »

Darya Maroz, évaluatrice et co-auteure de l'étude de cas « Programmes de coopération »

Mike Beke, évaluateur en chef

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

Aygen Becquart, cheffe de la Division de l'Évaluation

Teodora Lukovic, responsable de l'évaluation

Cristina Matei, assistante d'évaluation

Clara Garcin, assistante d'évaluation

Assurance qualité

Abigail Hansen, consultante

indépendante en évaluation

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS	4
RÉSUMÉ	5
ENSEIGNEMENTS TIRÉS	8
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	9

Liste des abréviations

CCJE	Conseil consultatif des juges européens
CCPE	Conseil consultatif des procureurs européens
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
(la) Convention	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme)
(la) Cour	Cour européenne des droits de l'homme
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
OSC	Organisations de la société civile
TdC	Théorie du changement

Résumé

Ce document est une version abrégée du rapport intitulé «Évaluation du sous-programme du Conseil de l'Europe "Indépendance et efficacité de la justice"».

BUT, OBJECTIFS ET PORTÉE

Le but global de l'évaluation était de déterminer si les travaux réalisés dans le cadre du sous-programme *indépendance et efficacité de la justice* avaient contribué à la mise en place d'institutions et de procédures judiciaires plus solides, indépendantes, transparentes et accessibles, fondées sur l'État de droit. Ses objectifs consistaient notamment à déterminer dans quelle mesure ce sous-programme a été pertinent, efficace et efficient et à établir son impact sur l'observation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) dans les États membres du Conseil de l'Europe, et notamment sur la possibilité, pour les citoyens, de jouir de leur droit à un procès équitable, comme le prévoit cet article. Les évaluateurs ont passé en revue le fonctionnement général des trois organes du sous-programme, à savoir la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE). Ils ont également examiné plusieurs projets de coopération menés dans le cadre du sous-programme par la CEPEJ et par la Division des programmes de coopération. L'évaluation porte essentiellement sur la période 2018-2022 ; l'impact du sous-programme a cependant été analysé depuis sa mise en place.

MÉTHODOLOGIE

Les évaluateurs ont adopté des méthodes mixtes de collecte et analyse de données. Outre des examens documentaires qualitatifs, trois enquêtes ont été menées au sein de différents groupes de parties prenantes, dont les membres des organes évalués, les personnes chargées du sous-programme et d'autres membres du personnel du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres acteurs, comme les autorités nationales ou des organisations de la société civile (OSC). Pas moins de 711 demandes ont été envoyées et 329 enquêtes complètes ont été reçues. On dénombre 261 réponses valides à l'enquête (225 en anglais et 36 en français). Dans l'ensemble, 84 entretiens approfondis semi-structurés ont été conduits avec 105 personnes au total. La collecte de données a été réalisée en ligne et sur le terrain. Outre les données recueillies à l'échelle internationale, l'équipe d'évaluation a effectué deux missions à distance (en Espagne et en Türkiye) et deux autres sur le terrain (en Serbie et en Géorgie). Quatre études de cas traitant des thèmes suivants ont été élaborées à partir des éléments rassemblés : (i) indépendance, impartialité et compétence des professionnels de la justice, (ii) gestion du temps judiciaire, (iii) cyberjustice (avec un accent sur la numérisation) et (iv) programmes de coopération.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Les objectifs du sous-programme correspondent à ceux du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont énoncés dans ses principaux documents. Ils coïncident en outre clairement avec le programme global *Institutions fondées sur l'État de droit* et avec l'objectif du pilier État de droit. Les interventions mises en œuvre par la CEPEJ, le CCJE et le CCPE sont conformes aux principaux objectifs du sous-programme et sont extrêmement pertinentes pour la réalisation de ces objectifs. Le sous-programme y contribue en fixant des normes pour les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe, en observant leurs progrès grâce à la collecte de données de qualité, en mettant en œuvre des projets de coopération, en facilitant la coordination entre les États membres par un partage des expériences et en offrant une assistance experte ciblée.

Les parties prenantes conviennent que les objectifs du sous-programme sont pertinents au regard des besoins des États membres et définis de façon adéquate pour répondre aux défis mis en évidence, comme le « recul » de l'indépendance et de l'impartialité des juges et des procureurs dans certaines juridictions, la longueur

excessive des procédures ou la numérisation. Les normes, les meilleures pratiques, les lignes directrices et les outils concernant le fonctionnement pratique des systèmes judiciaires sont très pertinents, appréciés et particulièrement demandés. L'expertise et l'organisation du travail – création d'un forum de collaboration pour les professionnels de la justice issus de systèmes judiciaires différents, regroupement d'activités intergouvernementales et de réseaux d'experts, et programmes de coopération – ont été jugées uniques par les parties prenantes et extrêmement appréciées en termes de pertinence et d'efficacité.

Dans l'ensemble, le sous-programme a réussi à fournir les résultats escomptés et à atteindre les résultats immédiats et intermédiaires, comme indiqué dans les documents du programme et budget pour la période 2018-2022. La grande majorité des parties prenantes ont émis des avis favorables sur son efficacité. La pandémie de Covid-19 a perturbé le fonctionnement des organes du sous-programme, mais elle n'a pas réduit de manière significative leur efficacité dans la réalisation des objectifs. Les informations recueillies lors des entretiens portent à croire que les activités de la CEPEJ, du CCJE et du CCPE contribuent à un meilleur alignement des normes dans les États membres du Conseil de l'Europe. L'expertise exceptionnelle du sous-programme et son approche de l'analyse et de la réforme des systèmes judiciaires fondée sur des données ont été considérées comme des facteurs d'efficacité. L'évaluation montre également que de l'avis des parties prenantes, le travail réalisé par le sous-programme fait partie intégrante des efforts entrepris pour établir et renforcer l'État de droit. Si les personnes interrogées ont généralement loué la qualité et l'efficacité des interventions et des réalisations menées dans le cadre du sous-programme, plusieurs facteurs ont manifestement entravé son efficacité. Il s'agit notamment de la capacité limitée des organes du sous-programme à effectuer un suivi ou un monitoring de la mise en œuvre des recommandations, des ressources limitées consacrées à la traduction des réalisations du sous-programme et à la nécessité d'accroître la visibilité et la diffusion, ainsi que des difficultés tenant à la communication et à la coordination.

L'efficacité du sous-programme a été tout particulièrement limitée par des facteurs essentiellement externes, et notamment l'absence de volonté politique de la part des États membres. Les entretiens ont confirmé que parmi les représentants des autorités publiques ou les professionnels de la justice, le manque de volonté politique pour mettre en œuvre des réformes constituait, dans certains contextes, le principal obstacle à l'efficacité du sous-programme et à son impact dans les États membres. En ce qui concerne certains pays, les personnes interrogées ont le sentiment que le Conseil de l'Europe ainsi que les autres donateurs et acteurs internationaux disposent d'une liberté d'action limitée.

L'évaluation montre que le sous-programme a permis aux États membres de renforcer leurs capacités et d'améliorer le fonctionnement de leurs systèmes judiciaires, avec des exemples de pays où des réformes ont été mises en œuvre et des changements positifs ont été introduits. Dans le même temps, toutefois, les entretiens et la recherche documentaire font apparaître une inquiétante tendance à un recul de la démocratie, l'indépendance des systèmes judiciaires étant remise en question dans de nombreux pays d'Europe. Ceci constitue un argument en faveur d'un renforcement du sous-programme.

L'évaluation a aussi permis de recueillir de nombreux éléments attestant d'échanges/de liens entre les organes du sous-programme et d'autres acteurs du Conseil de l'Europe, sans indiquer clairement, comment ils conduisent à des effets plus positifs. Les résultats du sous-programme ont été cités ou mentionnés dans diverses publications de différents organes du Conseil de l'Europe. Une similitude particulière des attributions de fond du CCJE et de la Commission de Venise a également été observée. Les personnes interrogées ont plaidé en faveur d'une intensification de la coopération et de la nécessité de s'assurer que le Conseil de l'Europe « parle d'une seule voix » en toute circonstance.

Dans l'ensemble, les activités du sous-programme ont été jugées efficaces par rapport à leur coût, en dépit d'une certaine surestimation des dépenses des programmes de coopération. L'évaluation a également révélé que le budget et les ressources humaines du CCJE et du CCPE étaient considérablement limités. S'ils atteignent leurs objectifs et accomplissent des résultats, malgré des contraintes budgétaires, c'est grâce au dévouement et au professionnalisme du personnel. Le budget limite également l'éventail d'interventions possibles. Les résultats du sous-programme sont généralement livrés dans les délais, même si certaines exceptions ont été notées, principalement en raison de facteurs externes comme la pandémie de Covid-19 ou le manque d'engagement des États membres. D'une manière générale, les pratiques de gestion du sous-programme ont reçu une évaluation positive, même si des problèmes ont été mis en évidence en termes de ressources humaines disponibles et de rotation des effectifs.

La circulation de l'information et la coopération au sein du sous-programme et entre ce dernier et les autres organes du Conseil de l'Europe pourraient être améliorées. Il conviendrait d'introduire un mécanisme de gouvernance du sous-programme et un mécanisme de coordination de l'État de droit à un niveau organisationnel supérieur. La structure des programmes de coopération devrait rester inchangée, jusqu'à ce qu'elle ait

une maturité suffisante pour pouvoir être évaluée. La CEPEJ devrait se concentrer sur les programmes fondés sur ses propres outils, mais la Division des programmes de coopération devrait pouvoir les intégrer dans ses programmes, afin qu'ils puissent s'inscrire dans une intervention plus vaste.

En ce qui concerne l'impact, les parties prenantes considèrent en règle générale que le sous-programme influe de façon positive sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention. Cette influence s'exerce par plusieurs canaux. Les normes du CCJE et du CCPE guident l'interprétation de l'article 6 de la Convention, en présentant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et en éclairant les réformes législatives introduites dans les États membres. La CEPEJ, en fournissant des données et un « diagnostic » des systèmes judiciaires, aide les États membres à repérer les problèmes que posent leurs systèmes judiciaires et à y remédier, et créer des incitations au changement. Les programmes de coopération permettent de promouvoir les normes du sous-programme auprès des États membres, et jettent les bases d'un changement à plus long terme. Dans le même temps, l'évaluation de l'impact présente des difficultés, en raison de la définition très vaste de cet impact et du manque de monitoring effectué dans l'ensemble du sous-programme.

Enseignements tirés

L'évaluation permet de tirer les principaux enseignements suivants pour le sous-programme et les interventions similaires :

- ▶ Dans un monde en rapide mutation, marqué par l'évolution des tendances politiques, les progrès technologiques et les bouleversements sociaux et économiques, les normes relatives au pouvoir judiciaire ne sont jamais gravées dans le marbre et peuvent toujours être remises en cause. Les activités normatives et de conseil d'organes tels que le CCJE, le CCPE et la CEPEJ sont donc constamment nécessaires.
- ▶ Les États ne sont pas tous confrontés aux mêmes difficultés. L'élaboration et l'interprétation des normes concernant les droits de l'homme doivent aussi tenir compte de différences politiques, sociales, institutionnelles, culturelles et autres existant entre les pays. Les activités intergouvernementales, comme celles menées par le CCJE, le CCPE et la CEPEJ, qui réunissent des professionnels et des praticiens représentant des contextes différents, offrent une bonne occasion d'apprécier toutes les similitudes et les différences et d'élaborer des normes pouvant être appliquées et acceptées dans des pays divers. Ainsi, la composition des organes accroît la légitimité de leurs messages. Il faut donc aussi veiller à une représentation équitable des différents membres au sein des structures de prise de décision et de travail de ces organes.
- ▶ L'évaluation fait ressortir l'importance de la communication interne et de la coopération pour assurer un fonctionnement souple et efficace de programmes complexes, associant de multiples composantes thématiques et institutionnelles. S'ils peuvent être utiles et privilégiés par le personnel, les échanges informels et la coopération *ad hoc* ne sont pas suffisants pour optimiser l'efficacité. Par conséquent, des procédures plus formalisées ou systématiques devraient être mises en place afin de favoriser une communication et une coopération régulières entre les différents composants des programmes, et faire en sorte que la communication interne soit indépendante de connaissances, préférences et comportements individuels.
- ▶ La mémoire institutionnelle, notamment des programmes de coopération mis en place dans des pays donnés, revêt une importance fondamentale pour des organisations comme le Conseil de l'Europe, dont les interventions reposent sur l'expertise accumulée. Lorsque la mémoire institutionnelle relative aux programmes de coopération est principalement détenue par leur personnel, la continuité et la cohérence des interventions au sein des pays et entre les pays sont mises à mal, en raison de la courte durée de vie des projets et de la rotation des effectifs. Dans ces conditions, un système de gestion des connaissances plus durable s'impose, de même qu'un partage systématique de l'information.
- ▶ Pour les interventions dont l'efficacité dépend étroitement de la volonté politique et du contexte national, comme c'est le cas du sous-programme, il est essentiel d'optimiser le soutien politique interne et externe, de tirer profit de toutes les forces de l'organisation et d'harmoniser les messages. Concevoir des interventions dans le respect des processus politiques d'autres acteurs internationaux majeurs, comme les négociations préalables à l'adhésion à l'Union Européenne (UE), peut favoriser la concrétisation des objectifs.
- ▶ Les interventions comme le sous-programme requièrent l'adoption d'une perspective à long terme pour analyser leur impact. Dans les pays où le manque de volonté politique fait obstacle à des réformes de plus grande envergure, il est intéressant de conserver une certaine présence et de trouver des moyens de poursuivre les activités. C'est un gage de crédibilité et cela permet de réagir plus vite lorsque le climat politique devient plus favorable.

Conclusions et recommandations¹

Dans l'ensemble, l'évaluation juge favorablement le sous-programme, même si des problèmes ont aussi été mis en évidence. Les appréciations réalisées suivant des critères spécifiques peuvent différer, mais les résultats de l'évaluation indiquent que le sous-programme et les efforts entrepris par ceux participant à ses travaux sont très appréciés.

La pertinence des travaux menés dans le cadre du sous-programme a été confirmée et le contexte justifie que l'on continue de soutenir celui-ci, ainsi que ses organes. Les résultats démontrent qu'il est urgent de fixer le cap du sous-programme compte tenu des difficultés en cours et à venir. Dans de nombreux États membres, l'indépendance judiciaire ou la longueur de la procédure continue de poser problème. Certains pays connaissent un recul de la démocratie et des crises de l'État de droit. Cependant, ils s'ouvrent aussi à de nouvelles possibilités, comme la cyberjustice. Les objectifs du sous-programme ainsi que les interventions permettent de répondre à ces besoins. Les normes du CCJE et du CCPE s'attellent à des questions importantes tenant à l'indépendance, à la compétence et au statut des juges et des procureurs, respectivement. De plus, les avis par pays concernant les changements en cours – et notamment les difficultés et les menaces pesant sur l'indépendance de la justice qui apparaissent dans certains États membres du Conseil de l'Europe – sont de plus en plus importants. Les activités de la CEPEJ sont également d'une grande actualité, et portent sur les difficultés liées à différents aspects de l'efficacité judiciaire et de l'accès à la justice. Les interventions effectuées dans le domaine de la numérisation ont été particulièrement demandées et appréciées. En même temps, les missions menées sur le terrain ont montré que dans certains pays, la CEPEJ doit apporter un soutien aux pays où elle n'est pas présente. Une vaste évaluation des besoins devrait être réalisée pour identifier ces besoins.

Recommandation 4.c : La CEPEJ devrait envisager d'effectuer une évaluation plus large de la demande existant pour ses services dans l'ensemble des États membres, afin de développer davantage ses programmes de coopération dans les pays où elle n'est pas présente à l'heure actuelle. Cette extension des programmes de coopération de la CEPEJ devrait s'accompagner de l'allocation de ressources adéquates.

Les trois organes ayant leurs propres domaines de spécialisation, il existe un risque de chevauchement si ces derniers ne sont pas clairement délimités. Ce constat vaut tout particulièrement pour la CEPEJ, quand il est question de l'indépendance et de la compétence des juges et des procureurs. Il s'agit là des principaux domaines d'expertise du CCJE et du CCPE, respectivement. Lorsque les activités de la CEPEJ concernent ces aspects en particulier, le CCJE et le CCPE devraient en être informés et y être associés.

Recommandation 4.a : Les travaux de la CEPEJ devraient être délimités et porter essentiellement sur l'efficacité et la qualité de la justice. Chaque fois qu'ils concernent l'indépendance et la compétence des juges et des procureurs, la CEPEJ devrait coopérer étroitement avec le CCJE ou le CCPE.

Un des principaux facteurs qui contribuent à la pertinence des activités du CCJE et du CCPE est leur composition, puisqu'ils réunissent des représentants des deux professions judiciaires essentielles. Il s'agit là d'une occasion unique de réunir des informations de première main sur les besoins et les difficultés des États membres du Conseil de l'Europe du point de vue des praticiens. En même temps, cette possibilité n'est pas pleinement exploitée. Les besoins et les difficultés varient suivant les régions et les pays du Conseil de l'Europe. Les normes élaborées par le CCJE et le CCPE doivent être appliquées dans les différents systèmes juridiques et cultures du continent. La tâche est donc ardue pour les activités normatives du sous-programme. Si ces défis sont relevés de façon plutôt réussie, dans certains cas, les normes ont été instrumentalisées dans les contextes nationaux. Les questions du statut et de l'indépendance des juges et des procureurs étant politiquement sensibles dans certains pays, il est important que le CCJE et le CCPE accordent la même attention aux besoins des différents États membres.

1. On trouvera ci-après la liste complète des recommandations sous forme de tableau.

De plus, l'évaluation montre qu'il convient de renforcer la position du CCJE et du CCPE dans le contexte de la programmation plus large relative à l'État de droit. Les objectifs et les activités des deux organes concernant l'indépendance de la justice sont au cœur même de l'État de droit. Néanmoins, le cadre plus étendu du Conseil de l'Europe, ainsi que la visibilité interne des deux organes et leurs budgets, n'en rend pas toujours clairement compte. Eu égard à la portée des mandats du CCJE et du CCPE, ces budgets sont considérés comme étant trop limitatifs et il conviendrait de les augmenter. S'il convient de se féliciter de la principale fonction du CCJE et du CCPE, qui consiste à émettre des avis, le budget actuel ne permet pas de mettre en place des activités supplémentaires, comme l'envisagent leurs mandats respectifs, telles que des événements de constitution de réseaux et de diffusion des résultats. La pertinence et l'efficacité de leur travail pourraient être améliorées grâce à une extension du champ d'application des activités; le nombre des réunions plénières organisées chaque année doit être revu à la hausse en parallèle. Les travaux du CCJE et du CCPE seront pertinents pour relever ces défis à l'avenir. Dans ce contexte, le CCJE devrait jouer un rôle plus important. Cela permettrait de donner la parole à une profession qui est actuellement remise en cause dans divers pays, une profession qui est essentielle pour la réussite des objectifs du Conseil de l'Europe relatifs à l'État de droit. En ce sens, le Conseil de l'Europe devrait pleinement soutenir ce forum judiciaire exceptionnel, tant symboliquement que politiquement et financièrement. L'évaluation fait valoir des arguments en faveur d'un renforcement du CCJE, en particulier, ce qui ne diminue pas l'importance des autres organes du sous-programme.

Recommandation 3.a : La Secrétaire Générale devrait envisager de proposer au Comité des Ministres une augmentation des budgets du CCJE et du CCPE afin que des activités plus ciblées puissent être menées, y compris au niveau des États membres, et que les effectifs soient renforcés.

Recommandation 3.b : Si le Secrétariat du CCJE et du CCPE le lui propose, le Comité des Ministres devrait approuver une hausse du nombre de réunions plénières du CCJE et du CCPE, qui seraient portées à deux par ans. Cet accroissement du nombre de réunions devrait s'accompagner d'une augmentation proportionnelle des budgets (voir la Recommandation 3.a).

L'évaluation de l'efficacité est également positive dans l'ensemble, mais il convient de la nuancer. Lorsque la définition des résultats dépend des acteurs du sous-programme, l'efficacité est élevée. Grâce au dévouement des membres et du personnel du Conseil de l'Europe, le sous-programme est en mesure de tenir ses engagements. Il existe néanmoins des facteurs internes et externes qui, d'une part, limitent la capacité du sous-programme à aller plus loin et, d'autre part, font obstacle à la concrétisation de résultats plus avancés sur le terrain. Le manque de ressources nuit à la capacité des organes du sous-programme de diffuser eux-mêmes les résultats, par exemple en traduisant les produits. La visibilité du sous-programme pourrait être renforcée si la coopération entre le sous-programme et les autres acteurs du Conseil de l'Europe était plus structurée et systématique.

En ce qui concerne la coopération avec les autres organes du Conseil de l'Europe, le domaine d'activité du CCJE et du CCPE et celui de la Commission de Venise sont étroitement liés. L'indépendance de la justice est une question constitutionnelle, qui crée à la fois des opportunités de synergies et un risque de chevauchement entre la Commission de Venise, et le CCJE et le CCPE. Si ces deux organes coopèrent en diverses occasions avec la Commission de Venise pour élaborer des avis par pays conjoints, ils ne l'ont pas toujours fait de façon cohérente. Comme on l'a vu dans l'évaluation, on a parfois observé des divergences de contenu des avis émis par ces organes, mais pas de manière régulière. Néanmoins, les difficultés de communication fortuites elles-mêmes peuvent nuire à l'efficacité des interventions, ainsi qu'à la réputation et à l'influence politique du Conseil de l'Europe aux yeux de ses partenaires. Il est donc d'une importance capitale que les normes et les orientations émanant des différents organes du Conseil de l'Europe soient cohérentes en toute circonstance. L'évaluation met en lumière la nécessité d'une amélioration de la coopération interne entre les divers organes du pilier, et principalement avec la Commission de Venise. Cette coordination devrait inclure, le cas échéant, des échanges d'informations entre les organes sur leurs interventions prévues respectives au stade de l'élaboration, ainsi qu'un renforcement de la coopération sur les avis conjoints de la Commission de Venise et du CCJE et du CCPE. Pour faciliter ces échanges, des procédures de coordination et d'échanges d'informations réguliers devraient être établies.

Recommandation 1.b : Le directeur général des droits humains et de l'État de droit devrait envisager de désigner un point de contact pour l'État de droit au niveau de la direction générale, afin de faciliter la communication et la coordination et d'assurer la cohérence des messages, des synergies mutuelles et un soutien entre le sous-programme et les autres organes du Conseil de l'Europe compétents travaillant dans ce domaine thématique, et en particulier la Commission de Venise et le GRECO.

Recommandation 1.d : Les secrétariats du CCJE, du CCPE, de la CEPEJ et de la Division des programmes de coopération devraient établir une procédure de consultation avec celui de la Commission de Venise (et tout autre organe compétent, le cas échéant) afin qu'ils se consultent de façon cohérente et systématique, à titre de bonne pratique, pour chaque projet de texte élaboré présentant un intérêt d'un point de vue thématique, en prévoyant un délai suffisant pour les commentaires chaque fois que possible et en veillant à la cohérence de leurs réalisations.

La coordination interne entre les organes du sous-programme devrait aussi être améliorée. S'il existe des canaux de communication établis entre les organes du sous-programme – dont la participation aux réunions plénières respectives, des réunions opérationnelles rassemblant des membres des deux services dont dépendent respectivement le CCJE, le CCPE et la CEPEJ, ainsi que des échanges entre les secrétariats en fonction des besoins – de multiples parties prenantes ont déclaré craindre que ce ne soit pas suffisant. L'équipe d'évaluation recommande d'établir un mécanisme de coordination et des réunions régulières au niveau du sous-programme.

Recommandation 1.a : La Direction des droits humains devrait établir un mécanisme de coordination du sous-programme (une équipe spéciale, par exemple) associant des représentants des secrétariats des organes du sous-programme, des activités normatives en matière de droits humains, justice et coopération juridique et de la mise en œuvre des standards en matière de droits humains, justice et coopération juridique (Division des programmes de coopération comprise) afin de mettre en place une structure de gouvernance unifiée pour le sous-programme et de veiller à la circulation de l'information. La Direction du programme et du budget et la Direction de la coordination des programmes pourraient aussi participer aux réunions de ce mécanisme.

En outre, la communication et la diffusion des réalisations du sous-programme en interne et en externe ne sont pas totalement satisfaisantes. L'évaluation a montré que la connaissance en interne du sous-programme et de ses outils est limitée, y compris parmi les personnes chargées des programmes de coopération (extérieurs à la CEPEJ) et au sein du Service de l'exécution des arrêts. Cela limite l'application de ces outils dans des contextes pertinents et, en réalité, l'efficacité du sous-programme. Pour faire connaître ces outils et en faciliter l'utilisation au sein du Conseil de l'Europe, les évaluateurs proposent d'établir un pôle de connaissances interne présentant les outils disponibles par thème et l'utilisation de ces outils dans les projets de coopération. À cet effet, on pourrait par exemple faire en sorte que les dossiers du Système de gestion documentaire soient partagés au sein de la direction. Le suivi des résultats s'en trouverait également facilité (cette question sera abordée plus en détail ci-dessous).

Recommandation 1.c : La Direction des droits humains devrait élaborer un espace de travail et de gestion des connaissances commun présentant des informations sur les normes et les outils disponibles par domaine thématique, afin de faciliter l'utilisation cohérente des réalisations du sous-programme par les autres organes du Conseil de l'Europe et, dans la mesure du possible, par les acteurs extérieurs au Conseil de l'Europe.

S'agissant de la communication et de la diffusion des outils en externe, l'équipe d'évaluation estime que la traduction des produits dans les langues nationales représente un facteur important pour faciliter leur utilisation au niveau national. La traduction n'est toutefois pas systématiquement assurée pour l'ensemble des normes, lignes directrices et outils du sous-programme qui sont disponibles. Ils sont traduits uniquement de façon sélective dans le cadre des programmes de coopération, par des membres des organes intervenant à titre bénévole ou par les gouvernements. Leur disponibilité dans les langues nationales déterminant en grande partie l'accès des professionnels du droit à ce droit souple et à ces outils, ainsi que la connaissance qu'ils en ont, les traductions devraient être régulièrement assurées par le Conseil de l'Europe ou par des partenaires. De plus, l'évaluation montre que les événements de constitution de réseaux et de formation – ateliers ou conférences, par exemple – sont très utiles pour communiquer et diffuser les normes du Conseil de l'Europe. Ces outils sont largement utilisés au sein de l'Organisation, mais pas par le CCJE et le CCPE, en raison de ressources limitées. Les liens directs avec les juges et les procureurs nationaux, qu'entretiennent déjà les deux organes consultatifs, devraient être encore renforcés par des événements en présentiel. Cela permettrait non seulement d'éclairer le CCJE et le CCPE sur les difficultés rencontrées « sur le terrain », mais aussi d'accroître l'efficacité des interventions du sous-programme, et à long terme, de contribuer à son impact.

Recommandation 2.c : Le CCJE, le CCPE, la CEPEJ et les programmes de coopération devraient constamment et systématiquement traduire les avis et les outils du sous-programme dans les langues nationales afin d'en améliorer la diffusion. La Direction du programme et du budget, en coopération avec les secrétariats

des organes du sous-programme, devrait s'assurer que des budgets sont prévus pour la traduction, et la Direction de la coordination des programmes ainsi que la Division des programmes de coopération devraient constamment réserver une partie des budgets des projets à la traduction.

Recommandation 3.c: Le CCJE et le CCPE devraient intensifier leurs activités afin de prévoir davantage d'événements en présentiel pour les réseaux internationaux et nationaux des professionnels du droit (en fonction de la recommandation 3.a.)

La CEPEJ est également efficace dans ses activités, et l'expertise et la spécialisation des membres de ses groupes de travail et de son secrétariat y contribuent largement. Sa structure, qui comprend des activités intergouvernementales, des groupes de travail composés d'experts et des réseaux thématiques, concourt également à l'obtention de résultats généralement efficaces. En même temps, l'évaluation montre que les réseaux pourraient être davantage associés à la réalisation de ces résultats. Le réseau des tribunaux référents, notamment, n'est pas utilisé à sa juste mesure – même si, dans les pays où c'est le cas, la mise en œuvre des outils au niveau des tribunaux référents marque souvent un premier pas important vers leur utilisation à l'échelle nationale. La CEPEJ met également en œuvre avec succès des programmes de coopération axés sur ses outils.

Recommandation 4.b: La CEPEJ devrait renforcer la participation et l'utilisation de son réseau de tribunaux référents. Un dispositif plus efficace d'incitation à la participation pourrait être élaboré. La procédure de vérification menée chaque année pourrait être l'occasion d'approuver des engagements spécifiques et choisis pour les différents membres du réseau des tribunaux référents. Il pourrait ainsi s'agir d'engagements minimaux et volontaires.

Les programmes de coopération représentent une porte d'entrée pour la diffusion des normes du sous-programme, notamment en mettant à disposition des traductions et en les présentant aux principales parties prenantes. Ces programmes peuvent servir de vecteur pour effectuer des changements politiques, législatifs et institutionnels majeurs dans les États membres. Néanmoins, leur efficacité à cet effet repose largement sur la volonté politique des autorités nationales et des professionnels du droit. L'évaluation montre qu'il est très difficile de surmonter cet écueil particulier. En même temps, la présence constante du Conseil de l'Europe à travers ses programmes est importante, même face à de tels obstacles. En particulier, toute suspension de la coopération risque de créer des vides institutionnels dans certains pays – l'absence de soutien sur le terrain pourrait conduire à une dégradation accrue de la situation au regard des droits de l'homme. Les résultats de l'évaluation montrent plutôt qu'une coopération intense et constante s'impose dans ces pays entre les acteurs qui partagent les mêmes idées (en interne et en externe).

Recommandation 5.c: En l'absence de volonté politique des autorités nationales, la Division des programmes de coopération et l'ensemble des organes du sous-programme devraient continuer de mettre en œuvre des stratégies destinées à renforcer le dialogue avec les OSC et les professionnels de la justice au niveau national pour assurer une présence et des résultats continus, en cherchant à nouer de nouveaux partenariats et des formes de dialogue novatrices.

En termes d'efficacité, les organes du sous-programme sont en mesure d'honorer les engagements pris dans les documents de programmation, en dépit de la pression considérable subie par le personnel. Le budget des activités intergouvernementales et les ressources humaines correspondantes, notamment au sein du CCJE et du CCPE, ne sont pas suffisants au regard des besoins. Si la CEPEJ rencontre également des difficultés, elle dispose d'une plus grande souplesse et elle est capable d'atténuer les contraintes financières à l'aide des ressources extrabudgétaires provenant des programmes de coopération. En conséquence, son secrétariat est visiblement mieux pourvu en personnel. Le CCJE et le CCPE ne peuvent pas bénéficier des ressources extrabudgétaires des programmes de coopération. Les ressources ne reflètent pas l'importance des activités des organes, pas plus qu'elles ne créent des conditions adéquates pour développer encore ces activités.

Pour ce qui est de la structure organisationnelle, l'évaluation conforte celle qui existe pour les programmes de coopération. Après la restructuration opérée en 2021, il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de la structure nouvellement mise en place. La Division des programmes de coopération est encore relativement récente et la définition de sa vision et de la structure organisationnelle correspondante est toujours en cours. Selon les résultats de l'évaluation, cette structure pourrait tirer avantage d'un rapprochement des divisions géographiques et thématiques. En tant qu'unité chargée d'intégrer les normes de nombreux organes normatifs, elle devrait également faire en sorte que la coopération soit fluide et systémique. Une fois les réformes et les structures dûment mises en place, la division pourra bénéficier d'une évaluation *ad hoc*. Les évaluateurs conviennent que lorsqu'un projet se concentre sur la mise en œuvre des outils de la CEPEJ, il devrait être

dirigé par celle-ci en raison du caractère technique des outils et de l'expertise nécessaire. Cela ne devrait cependant pas empêcher les projets gérés par la Division des programmes de coopération d'utiliser les outils (et l'expertise) de la CEPEJ, dès lors qu'ils constituent un aspect limité d'une intervention plus vaste portant sur l'indépendance et l'efficacité. Ce qui est important, en l'occurrence, c'est que la CEPEJ soit prévenue assez tôt, qu'elle soit ouverte à la coopération, et que des activités conjointes soient menées en continu du début à la fin.

Recommandation 5.a : La Division des programmes de coopération devrait mettre en place une structure organisationnelle adéquate qui rende compte à la fois des dimensions thématiques et géographiques de ses activités et qui permette une intégration systématique et cohérente des normes du sous-programme dans les programmes de coopération. La Division des programmes de coopération est donc encouragée à poursuivre ses projets de désignation de points de contact thématiques responsables de certains domaines pour l'ensemble des unités géographiques actuelles.

Recommandation 5.b : La mise en œuvre des standards en matière de droits humains, justice et coopération juridique devrait introduire une procédure pour limiter les chevauchements entre les programmes de coopération gérés par la CEPEJ et la Division des programmes de coopération. La CEPEJ devrait être exclusivement responsable de la mise en œuvre pratique de ses outils et de ses lignes directrices quand le projet traite essentiellement de l'efficacité et de la qualité de la justice et de ces outils et lignes directrices. Lorsque les outils de la CEPEJ doivent être utilisés dans le cadre d'autres projets (ce qui peut se faire, en principe, uniquement quand il n'existe aucun programme de la CEPEJ dans le pays), la Division des programmes de coopération devrait associer la CEPEJ à la conception et à la mise en œuvre des programmes à cet égard dès le départ, afin de s'assurer que des synergies sont dégagées et de s'appuyer sur l'expertise du secrétariat de la CEPEJ pour la mise en œuvre de ce volet précis.

Les résultats préliminaires montrent que la perception de l'impact du sous-programme est largement positive, 87 % des répondants jugeant sa contribution à la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention très ou légèrement positive (56 % et 31 %, respectivement). Les normes sont citées dans la jurisprudence de la Cour ; les données recueillies par la CEPEJ fournissent un point de référence, permettent de repérer plus facilement les problèmes et inspirent des ambitions de réforme pour remédier aux difficultés mises en évidence. Toutefois, les activités du sous-programme sont ancrées dans un écosystème de l'État de droit plus large et dépendent à ce titre, dans une large mesure, de facteurs externes, comme on l'a vu plus haut. L'étude montre que l'impact du sous-programme est relativement organique, et s'exerce par de multiples canaux indirects. La collaboration avec des partenaires externes, l'UE, notamment, dans les pays visés par l'élargissement, offre un levier politique et financier important, contribuant ainsi à des effets positifs et – à plus long terme – à la concrétisation de l'impact en facilitant les réformes dans ces États membres. Cette synergie est appréciable et souligne qu'il est important d'identifier les synergies et les alliés potentiels au sein et hors du Conseil de l'Europe, et de collaborer de façon ciblée avec les acteurs externes. En même temps, il convient de veiller à la cohérence et à la continuité du message du Conseil de l'Europe.

Enfin, l'évaluation met en lumière la Théorie du changement (TdC) et la gestion basée sur les résultats dans le cadre du sous-programme. Si les activités, les réalisations et les résultats du sous-programme coïncident avec l'impact global attendu de l'article 6 de la Convention, l'impact reste très large et vague. Du fait de cette formulation générale, l'impact est difficile à mesurer. De plus, la TdC actuelle ne rend pas suffisamment compte du contexte, ainsi que de l'hypothèse et des risques liés à la réalisation des ambitions des États. Ainsi, des facteurs externes comme la volonté politique et la culture juridique peuvent déterminer la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention malgré les efforts et les interventions des organes du sous-programme. Il est proposé de redéfinir la TdC pour prendre en compte ces facteurs et déterminer les résultats intermédiaires et l'impact attendus d'une façon plus concrète et plus mesurable (voir la Recommandation 1.d). De plus, la TdC mise à jour pourrait mieux refléter les mandats des organes du sous-programme en prévoyant des résultats distincts pour l'axe de travail que constituent l'indépendance et l'impartialité, d'une part, et l'efficacité de la justice, d'autre part. Faire la distinction entre ces deux aspects de l'article 6 de la Convention au niveau de la TdC peut faciliter la prise en compte des différents facteurs externes qui influent sur les travaux relatifs à ces questions (pression politique accrue sur l'indépendance et l'impartialité, par exemple) et un suivi plus complet des tendances et des progrès relatifs à différents aspects du sous-programme. En ce qui concerne la gestion basée sur les résultats, il est essentiel d'introduire un monitoring régulier et systématique des résultats dans l'ensemble du sous-programme. À l'heure qu'il est, les informations concernant les réalisations sont fragmentées et ne permettent pas de suivre et de mesurer avec exactitude la contribution du sous-programme aux changements qu'il entend atteindre.

Recommandation 2.a : Les points de référence du sous-programme, et notamment les secrétariats des organes du sous-programme et les représentants de la Division des programmes de coopération, avec le soutien de la Direction du programme et du budget et de la Direction de la coordination des programmes, devraient envisager de reformuler la Théorie du changement du sous-programme, pour définir l'impact de ce dernier en des termes plus concrets et mesurables, ainsi que les résultats intermédiaires, pour mieux refléter les mandats des organes du sous-programme, en mettant l'accent sur l'indépendance et l'impartialité, d'une part, et sur l'efficacité, d'autre part.

Recommandation 2.b : Un monitoring plus adapté devrait être mis en œuvre dans l'ensemble du sous-programme, au niveau des réalisations, des résultats et de l'impact. Des indicateurs de résultats et d'impact devraient être élaborés pour le sous-programme et faire l'objet de rapports de la part de toutes les parties intéressées.

Compte tenu des résultats et des conclusions de l'évaluation, l'équipe d'évaluation propose les recommandations suivantes, qui concernent différents niveaux administratifs du Conseil de l'Europe et sont assorties de degrés de priorité différents (élevé, moyen, faible) :

Recommandations		Priorité ²
1. Recommandations globales au niveau de la direction		
a.	La Direction des droits humains devrait établir un mécanisme de coordination du sous-programme (une équipe spéciale, par exemple) associant des représentants des secrétariats des organes du sous-programme, des activités normatives en matière de droits humains, justice et coopération juridique et de la mise en œuvre des standards en matière de droits humains, justice et coopération juridique (Division des programmes de coopération comprise) afin de mettre en place une structure de gouvernance unifiée pour le sous-programme et de veiller à la circulation de l'information. La Direction du programme et du budget et la Direction de la coordination des programmes pourraient aussi participer aux réunions de ce mécanisme.	É
b.	Le directeur général des droits humains et de l'État de droit devrait envisager de désigner un point de contact pour l'État de droit au niveau de la direction générale, afin de faciliter la communication et la coordination et d'assurer la cohérence des messages, des synergies mutuelles et un soutien entre le sous-programme et les autres organes du Conseil de l'Europe compétents travaillant dans ce domaine thématique, et en particulier la Commission de Venise et le GRECO.	M
c.	La Direction des droits humains devrait élaborer un espace de travail et de gestion des connaissances commun présentant des informations sur les normes et les outils disponibles par domaine thématique, afin de faciliter l'utilisation cohérente des réalisations du sous-programme par les autres organes du Conseil de l'Europe et, dans la mesure du possible, par les acteurs extérieurs au Conseil de l'Europe.	É
d.	Les secrétariats du CCJE, du CCPE, de la CEPEJ et de la Division des programmes de coopération devraient établir une procédure de consultation avec celui de la Commission de Venise (et tout autre organe compétent, le cas échéant) afin qu'ils se consultent de façon cohérente et systématique, à titre de bonne pratique, pour chaque projet de texte élaboré présentant un intérêt d'un point de vue thématique, en prévoyant un délai suffisant pour les commentaires chaque fois que possible et en veillant à la cohérence de leurs réalisations.	É
2. Recommandations au niveau du sous-programme		
a.	Les points de référence du sous-programme, et notamment les secrétariats des organes du sous-programme et les représentants de la division des programmes de coopération, avec le soutien de la Direction du programme et du budget et de la Direction de la coordination des programmes, devraient envisager de reformuler la Théorie du changement du sous-programme, pour définir l'impact de ce dernier en des termes plus concrets et mesurables, ainsi que les résultats intermédiaires, pour mieux refléter les mandats des organes du sous-programme, en mettant l'accent sur l'indépendance et l'impartialité, d'une part, et sur l'efficacité, d'autre part.	M

2. Élevé (É), moyenne (M).

Recommandations	Priorité ²
<p>b. Un monitoring plus adapté devrait être mis en œuvre dans l'ensemble du sous-programme, au niveau des réalisations, des résultats et de l'impact. Des indicateurs de résultats et d'impact devraient être élaborés pour le sous-programme et faire l'objet de rapports de la part de toutes les parties intéressées.</p>	É
<p>c. Le CCJE, le CCPE, la CEPEJ et les programmes de coopération devraient constamment et systématiquement traduire les avis et les outils du sous-programme dans les langues nationales afin d'en améliorer la diffusion. La Direction du programme et du budget, en coopération avec les secrétariats des organes du sous-programme, devrait s'assurer que des budgets sont prévus pour la traduction, et la Direction de la coordination des programmes et la Division des programmes de coopération devraient constamment réserver une partie des budgets des projets à la traduction.</p>	M
<p>3. Recommandations concernant le CCJE et le CCPE</p>	
<p>a. La Secrétaire Générale devrait envisager de proposer au Comité des Ministres une augmentation des budgets du CCJE et du CCPE afin que des activités plus ciblées puissent être menées, y compris au niveau des États membres, et que les effectifs soient renforcés.</p>	É
<p>b. Si le Secrétariat du CCJE et du CCPE le lui propose, le Comité des Ministres devrait approuver une hausse du nombre de réunions plénières du CCJE et du CCPE, qui seraient portées à deux par ans. Cet accroissement du nombre de réunions devrait s'accompagner d'une augmentation proportionnelle des budgets.</p>	M
<p>c. Le CCJE et le CCPE devraient intensifier leurs activités afin de prévoir davantage d'événements en présentiel pour les réseaux internationaux et nationaux des professionnels du droit (en fonction du point a.).</p>	M
<p>4. Recommandations concernant le Secrétariat de la CEPEJ</p>	
<p>a. Les travaux de la CEPEJ devraient être délimités et porter essentiellement sur l'efficacité et la qualité de la justice. Chaque fois qu'ils concernent l'indépendance et la compétence des juges et des procureurs, la CEPEJ devrait coopérer étroitement avec le CCJE ou le CCPE.</p>	É
<p>b. La CEPEJ devrait renforcer la participation et l'utilisation de son réseau de tribunaux référents. Un dispositif plus efficace d'incitation à la participation pourrait être élaboré. La procédure de vérification menée chaque année pourrait être l'occasion d'approuver des engagements spécifiques et choisis pour les différents membres du réseau des tribunaux référents. Il pourrait ainsi s'agir d'engagements minimaux et volontaires.</p>	M
<p>c. La CEPEJ devrait envisager d'effectuer une évaluation plus large de la demande existant pour ses services dans l'ensemble des États membres, afin de développer davantage ses programmes de coopération dans les pays où elle n'est pas présente à l'heure actuelle. Cette extension des programmes de coopération de la CEPEJ devrait s'accompagner de l'allocation de ressources adéquates.</p>	M
<p>5. Recommandations concernant la Division des programmes de coopération</p>	
<p>a. La Division des programmes de coopération devrait mettre en place une structure organisationnelle adéquate qui rende compte à la fois des dimensions thématiques et géographiques de ses activités et qui permette une intégration systématique et cohérente des normes du sous-programme dans les programmes de coopération. La Division des programmes de coopération est donc encouragée à poursuivre ses projets de désignation de points de contact thématiques responsables de certains domaines pour l'ensemble des unités géographiques actuelles.</p>	É

Recommandations	Priorité ²
<p>b. La mise en œuvre des standards en matière de droits humains, justice et coopération juridique devrait introduire une procédure pour limiter les chevauchements entre les programmes de coopération gérés par la CEPEJ et la Division des programmes de coopération. La CEPEJ devrait être exclusivement responsable de la mise en œuvre pratique de ses outils et de ses lignes directrices quand le projet traite essentiellement de l'efficacité et de la qualité de la justice et de ces outils et lignes directrices. Lorsque les outils de la CEPEJ doivent être utilisés dans le cadre d'autres projets (ce qui peut se faire, en principe, uniquement quand il n'existe aucun programme de la CEPEJ dans le pays), la Division des programmes de coopération devrait associer la CEPEJ à la conception et à la mise en œuvre des programmes à cet égard dès le départ, afin de s'assurer que des synergies sont dégagées et de s'appuyer sur l'expertise du secrétariat de la CEPEJ pour la mise en œuvre de ce volet précis.</p>	M
<p>c. En l'absence de volonté politique des autorités nationales, la Division des programmes de coopération et l'ensemble des organes du sous-programme devraient continuer de mettre en œuvre des stratégies destinées à renforcer le dialogue avec les OSC et les professionnels de la justice au niveau national pour assurer une présence et des résultats continus, en cherchant à nouer de nouveaux partenariats et des formes de dialogue novatrices.</p>	M

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du sous-programme du Conseil de l'Europe « Indépendance et efficacité de la justice ». Le but de l'évaluation était de déterminer si les travaux réalisés dans le cadre du sous-programme avaient contribué à la mise en place d'institutions et de procédures judiciaires plus solides, indépendantes, transparentes et accessibles, fondées sur l'État de droit. Dans l'ensemble, il en ressort que les activités du sous-programme sont particulièrement pertinentes, et généralement efficaces. Il existe, toutefois, une marge d'amélioration et la possibilité de renforcer son efficacité et son impact. L'évaluation contient des recommandations stratégiques et opérationnelles pour améliorer encore la coordination et la communication en interne, revoir la Théorie du changement et systématiser le monitoring du sous-programme, et délimiter clairement les domaines d'expertise des organes du sous-programme. De plus, des recommandations spécifiques sont formulées quant à l'allocation de ressources supplémentaires au CCJE et au CCPE et à l'organisation des programmes de coopération en fonction de domaines d'action thématiques, et pas seulement géographiques.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.