

Évaluation de l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe au renforcement de la mise en œuvre au niveau national de la Convention européenne des droits de l'homme

” La véritable paix n'est pas
simplement l'absence
de guerre, c'est la
présence de la justice
Jane Addams

ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU SOUTIEN APPORTÉ PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU NATIONAL

Rapport final

RAPPORT

Direction de l'Audit interne et de l'Evaluation

Division de l'Evaluation

Evaluation (2017)20

30 janvier 2017

Le présent rapport a été préparé par la Direction de l'Audit Interne et de l'Evaluation, avec l'assistance de la société en consulting ICF International. Il est basé sur le cahier des charges établi suite à un échange de vues avec le Groupe de Référence constitué des principaux acteurs du Secrétariat du CdE qui ont accompagné l'exercice d'évaluation en fournissant des informations orales et écrites tout au long du processus. De plus, une présentation et discussion ont été menées avec les Représentations Permanentes des Etats Membres concernées par l'évaluation et d'autres Représentations Permanentes intéressées par cet exercice.

Le rapport reflète les vues des évaluateurs indépendants, qui ne sont pas forcément ceux du CdE. Nous exprimons toute notre gratitude envers les différents partenaires des Etats Membres concernés par l'exercice et aux membres du CdE, tout spécialement à toutes les personnes rencontrées lors de cette évaluation.

Table des matières

Liste des abréviations	6
Résumé	8
1. Introduction	14
1.1 Logique et objectif de l'évaluation.....	14
1.2 Champ de l'évaluation	15
<i>Champ géographique et thématique</i>	<i>15</i>
1.3 Utilité de l'évaluation.....	17
1.4 Questions pour l'évaluation	17
1.5 Méthodologie d'évaluation	18
Triangulation.....	19
Méthodes de collecte de données utilisées	19
1.6 Modalités d'organisation	20
1.7 Difficultés rencontrées lors de l'évaluation	21
2. Constats	23
2.1 Exécution rapide des arrêts	23
Le rôle du Comité des Ministres (CM)	23
Le rôle du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (le Service)	28
Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme	31
Le rôle du Comité Directeur pour les droits de l'homme et du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme	34
Le rôle des projets dans le processus d'exécution	35
Le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	37
Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le CdE à l'exécution rapide des arrêts	38
2.2. Mise en place de recours internes en cas de violations de droits protégés par la Convention	40
Le rôle du Comité européen pour la prévention de la torture	40
Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme.....	44
Le rôle du soutien aux projets	46
Le rôle du Comité directeur pour les droits de l'homme et du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme	50

Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le CdE à la mise en place de recours internes	50
2.3 Conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la Convention et la jurisprudence de la Cour	53
Le rôle des organes intergouvernementaux et consultatifs	53
Le rôle de la Commission de Venise	59
Le rôle de la jurisprudence de la Cour/d'HUDOC /des fiches thématiques	62
Le rôle du Comité européen pour la prévention de la torture	62
Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme	63
Le rôle des projets	64
Le rôle de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)	68
Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la Convention européenne	68
2.4 Formation à la CEDH, intégration de la CEDH dans les programmes nationaux de formation et sensibilisation à la CEDH	70
Le rôle du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP)	70
Le rôle de la Cour	71
Le rôle du Comité européen pour la prévention de la torture	74
Le rôle de l'appui aux projets	75
Le rôle du Comité Directeur pour les droits de l'homme et du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme	76
Le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	77
Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le CdE à la formation sur la CEDH, à l'intégration de la CEDH dans les programmes nationaux de formation et à la sensibilisation à la CEDH	78
3. Conclusions, recommandations et suggestions	80
Conclusion n° 1	81
Conclusion n° 2	83
Conclusion n° 3	84
Conclusion n° 4	85
Conclusion n° 6	91
Conclusion n° 7	92
Conclusion n° 8	95
4. Annexes (Anglais seulement)	96
Annex 1. Main themes under enhanced supervision	96
Annex 2. States with cases under enhanced supervision	97

Annex 3. List of evaluated projects.....	98
Annex 4. Committee of Ministers recommendations relevant to the evaluation exercise..	99
Annex 5. Evaluation matrix	100
Annex 6. List of reviewed documents.....	104
Annex 7. List of interviews conducted in the framework of the field work	120
Annex 8. Generic interview guide for field missions	125
Annex 9. List of interviews conducted:	129
Annex 10. Generic interview guide for CoE secretariat	134
Annex 11. Survey addressed to government agents and co-agents	136
Annex 12. HELP Programme Evaluation (2016). Executive Summary	143

Liste des abréviations

CCJE	Conseil consultatif de juges européens
CCPE	Conseil consultatif de procureurs européens
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CDPC	Comité européen pour les problèmes criminels
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CLAHR	Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CM	Comité des Ministres
CdE	Conseil de l'Europe
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DGI	Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit
DGII	Direction générale de la démocratie
DH-SYSC	Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme
DRH	Direction des ressources humaines
DIO	Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation du Conseil de l'Europe
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
Le Service	Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
UE	Union européenne
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GR-H	Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme du Comité des Ministres
FFDH	Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme

MdJ	Ministère de la Justice
MdI	Ministère de l'Intérieur
ONG	Organisation non gouvernementale
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
SNDH	Structure nationale des droits de l'homme
MNP	Mécanisme national de prévention
ODGP	Bureau de la Direction générale des programmes
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
PC-CP	Conseil de coopération pénologique
SG	Secrétaire Général
Le Commissaire	Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe
La Cour	Cour européenne des droits de l'homme
OPCAT	Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
Unité HELP	Unité de Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit

Résumé

Le mandat

La présente évaluation vise à contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'action adoptés lors de la Conférence de haut niveau sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », tenue à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015. La Conférence a encouragé « le Secrétaire Général à évaluer les activités de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe ayant trait à la mise en œuvre de la Convention, afin d'évoluer vers une coopération plus ciblée et institutionnalisée ».

Dans le sillage des déclarations d'Interlaken, d'Izmir et de Brighton, la Déclaration de Bruxelles souligne la nécessité de mettre l'accent « sur les défis actuels, notamment les requêtes répétitives résultant de la non-exécution d'arrêts de la Cour, [...] le nombre croissant d'arrêts sous la surveillance du Comité des Ministres et les difficultés des États parties à exécuter certains arrêts, en raison de l'ampleur, de la nature ou du coût des problèmes soulevés. »

Dans ce contexte, la présente évaluation vise à aider le Secrétaire Général à élaborer des propositions à l'intention du Comité des Ministres sur la manière d'améliorer la prestation et l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

La portée et le périmètre de l'évaluation

L'évaluation porte sur la période 2012-2015 et analyse le soutien apporté par diverses entités du Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Convention au niveau national pour aider les

États membres à remplir leurs obligations en vertu de la Convention.

L'évaluation se concentre sur des thèmes soumis à une surveillance soutenue, sélectionnés parmi ceux indiqués dans les statistiques présentées dans le 8^e rapport annuel (2014) du Comité des Ministres, à savoir les conditions de détention, les mauvais traitements infligés par les services de l'ordre dans le cadre de la détention provisoire ainsi que l'impunité de ces services, la détention illégale et la durée des procédures judiciaires.

Les pays examinés dans le cadre de l'évaluation ont également été sélectionnés au regard des statistiques du 8^e rapport annuel (2014) du Comité des Ministres. Huit États affichant les pourcentages les plus élevés d'affaires sous surveillance soutenue ont été retenus : la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la République de Moldova, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine. Deux autres pays ayant bénéficié d'un soutien du Conseil de l'Europe dans le cadre de projets menés dans les domaines thématiques susmentionnés ont été ajoutés à cette liste. Il s'agit de la Pologne et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

L'évaluation porte sur quatre domaines principaux liés à la mise en œuvre de la CEDH :

- l'exécution rapide des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- la mise en place de recours internes pour les violations de droits protégés par la CEDH ;
- la conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la

Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

- l'intégration de la CEDH dans les programmes nationaux d'éducation destinés aux professionnels du droit et la sensibilisation à la CEDH.

La méthodologie

Des visites de terrain ont été effectuées dans tous les pays sélectionnés (à l'exception de la Fédération de Russie) ; environ 160 entretiens ont été menés avec des représentants des ministères nationaux, du pouvoir judiciaire, des parlements, des institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile. En outre, quelque 80 membres du personnel du Conseil de l'Europe ont été reçus en entretien, individuellement ou en groupe. Les termes de référence de l'évaluation ont été examinés avec les représentations permanentes des pays sélectionnés et plusieurs représentations permanentes qui s'étaient portées volontaires ont été reçus en entretien à l'issue des visites sur le terrain. Environ 345 documents ont été étudiés, 8 projets majeurs liés aux thèmes et aux pays sélectionnés ont été évalués et une enquête a été réalisée auprès des agents et co-agents des gouvernements des 47 États membres.

Les principales conclusions

Les conclusions suivantes ont pu être tirées en ce qui concerne l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe.

1. L'exécution rapide des arrêts

Les réformes engagées par le Comité des Ministres dans le domaine de la surveillance de l'exécution des arrêts (instauration d'une procédure à deux axes, soumission de plans d'action dans les six mois suivant la date à

laquelle l'arrêt est devenu définitif, etc.) ont porté leurs fruits et facilité l'exécution des arrêts. Les plans d'action se sont révélés efficaces pour aider les États membres, même s'il reste un certain nombre de défis à relever.

En ce qui concerne l'exécution rapide des arrêts, les informations transmises en retour par les États membres suggèrent que, nonobstant leur responsabilité découlant du principe de subsidiarité, une bonne compréhension des mesures concrètes à prendre dans le domaine juridique et administratif est nécessaire pour exécuter dûment les arrêts. La surveillance soutenue du Comité des Ministres signifie également qu'il faut apporter la preuve des effets des changements législatifs pour obtenir la clôture d'une affaire. Le dialogue avec le Président de la Cour européenne des droits de l'homme et le Greffe de la Cour, ainsi que l'appui fourni par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, ont été particulièrement efficaces pour obtenir des résultats concrets. L'échange d'expériences dans le cadre des comités intergouvernementaux (tel le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme) et les tables rondes organisées par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour ont également permis de mieux comprendre les exigences dans ce domaine. La surveillance exercée par le Comité des Ministres pourrait être encore renforcée en facilitant une participation plus étroite des organisations non gouvernementales et des institutions nationales des droits de l'homme.

Le rapport d'évaluation souligne également l'importance de mentionner, dans les décisions du Comité des Ministres relatives à l'exécution des arrêts et lorsque cela est pertinent et approprié, les possibilités de soutien dans le cadre de programmes de coopération et les

autres sources de soutien pertinentes (outils de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, rapports du Comité pour la prévention de la torture et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et avis de la Commission de Venise), y compris les interventions réussies et leurs résultats concernant la mise en œuvre des arrêts.

Le rapport d'évaluation recommande d'inclure, le cas échéant, des informations plus détaillées sur l'application des lois dans les plans d'action (lois secondaires, règlements, informations budgétaires) et d'informer les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales des possibilités de soumettre des communications en rapport avec ces plans d'action. En ce qui concerne les Bureaux des agents des gouvernements, le rapport d'évaluation suggère d'appuyer plus avant les efforts des autorités nationales visant à renforcer la capacité de ces Bureaux par des stages et des détachements auprès du Service de l'exécution des arrêts et des activités de coopération. Il recommande de renforcer l'autorité des agents des gouvernements ainsi que les moyens dont ils disposent, et d'améliorer l'interaction entre ces agents en organisant des séminaires et en créant une plateforme de communication numérique. En ce qui concerne les projets, le rapport recommande d'y intégrer les aspects relatifs à l'exécution des arrêts et d'améliorer la définition des priorités dans les plans d'action nationaux de coopération, afin de cibler davantage les activités dans ce domaine.

Le rapport recommande en outre d'autres améliorations au niveau de l'échange d'informations en interne au sein du Conseil de l'Europe et de la diffusion des études comparatives réalisées par la Cour européenne des droits de l'homme auprès du personnel et

en particulier du Service de l'exécution des arrêts.

2. La mise en place de recours internes pour les violations de droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme

Les effets combinés des arrêts pilotes de la Cour européenne des droits de l'homme, de l'appui du Service de l'exécution des arrêts, ainsi que des visites et des rapports du Comité pour la prévention de la torture ont permis d'obtenir des résultats significatifs dans la mise en place de recours internes dans certains des cas analysés. Des projets relativement modestes, axés exclusivement sur le renforcement des recours internes, ont eu des répercussions positives. Le rapport recommande d'inscrire la mise en place et le renforcement des recours internes liés à l'exécution des arrêts parmi les composantes des activités de coopération pertinentes et d'indiquer systématiquement dans les plans d'action nationaux de coopération comment les projets sont censés contribuer à l'exécution de tel ou tel arrêt.

Le rapport d'évaluation conclut que les projets ne reçoivent pas suffisamment de soutien/d'investissements institutionnels ; en outre, les ressources du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (FFDH), dont l'objet est de favoriser l'exécution des arrêts de la Cour, ne cessent de baisser. Le rapport d'évaluation recommande par conséquent de favoriser la réalisation de projets adaptés à l'exécution rapide des arrêts et d'augmenter les fonds nécessaires au titre du budget ordinaire ainsi que les contributions volontaires pour mener à bien ces projets. Le rapport formule également quelques suggestions sur la manière dont les projets pourraient être encore plus pertinents pour l'exécution des arrêts et axés sur cet

objectif. En ce qui concerne les Bureaux extérieurs, le rapport d'évaluation souligne l'incidence négative du manque de personnel permanent affecté à la coopération, notamment sur le terrain, sur l'efficacité des activités de coopération. Cette situation compromet la réputation de l'Organisation et entraîne de surcroît une perte en termes de savoir-faire et de continuité. Il est donc recommandé de nommer des agents de grade A sur le terrain.

Enfin, l'évaluation souligne le rôle essentiel de l'opinion publique, en particulier pour les questions relatives à la détention et aux conditions d'incarcération, et suggère d'élargir les méthodes de travail pour accroître la visibilité médiatique locale des missions de haut niveau du Conseil de l'Europe et de ses publications, campagnes et documentaires destinés au grand public.

3. La conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Le soutien aux États membres en vue de veiller à la conformité de leur législation et de leurs mesures administratives avec la Convention européenne des droits de l'homme est probablement la valeur ajoutée la plus forte du Conseil de l'Europe par rapport à d'autres institutions internationales. Les comités directeurs du Conseil de l'Europe semblent particulièrement efficaces à cet égard, du fait de leurs méthodes de travail intergouvernementales, fondées sur le principe de l'égalité entre les États membres, qui favorisent un sentiment d'appropriation à l'égard des normes établies par ces comités et

une meilleure compréhension de ces normes par les représentants nationaux.

Étant donné le rôle important joué par ces réseaux intergouvernementaux, leur absence au sein des ministères de l'Intérieur/services répressifs pourrait expliquer l'empreinte moindre du Conseil de l'Europe dans le domaine du maintien de l'ordre. Le rapport d'évaluation recommande par conséquent de renforcer le lien institutionnel entre le Conseil de l'Europe et les forces de l'ordre pour mieux lutter contre les mauvais traitements et l'impunité. Les entretiens menés sur le terrain ont également fait ressortir la nécessité de se rapprocher davantage des institutions du médiateur dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, d'où la recommandation visant à rétablir ce lien.

Les projets se sont révélés d'excellents moyens d'aider les États membres à se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme. Le rapport d'évaluation souligne l'importance de renforcer les liens entre les comités directeurs et les projets ; ainsi, il sera possible de reproduire les bonnes pratiques en matière de normes pertinentes pour l'exécution des arrêts découlant des activités de coopération et les projets pourront servir de canal pour diffuser les résultats des travaux des comités directeurs. Enfin, le rapport d'évaluation relève la nécessité de promouvoir plus avant l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le cadre des activités menées sur le terrain par les organes consultatifs judiciaires.

4. Intégration de la Convention européenne des droits de l'homme dans les programmes nationaux d'éducation et sensibilisation à cet instrument

Le Conseil de l'Europe est un chef de file reconnu en matière de formation aux droits de l'homme, une réputation confirmée par les études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation. Le Conseil de l'Europe a ainsi apporté un appui au renforcement des capacités dans tous les pays concernés, en relation avec certains ou avec la totalité des thèmes de l'évaluation. Si le retour des participants à cette formation est globalement positif, des améliorations ont été jugées nécessaires dans un certain nombre de domaines.

La Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Service de l'exécution des arrêts de la Cour et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice sont depuis quelques années activement engagées dans le renforcement des capacités. Cette évolution a contribué à étendre la portée des formations à un éventail plus large de parties prenantes. Toutefois, il pourrait être nécessaire d'instaurer une coordination plus systématique entre les acteurs concernés.

Le rapport d'évaluation identifie la nécessité d'intensifier la coopération avec les parlementaires. Il recommande de renforcer le soutien aux parlements nationaux afin de les aider à créer des structures chargées de contrôler l'exécution des arrêts et de veiller à la conformité des projets de loi avec la Convention européenne des droits de l'homme, et de favoriser une meilleure connaissance de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau des parlementaires et des agents de l'État. Le rapport suggère au Secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de proposer à ses rapporteurs d'inviter les agents des gouvernements aux auditions sur

l'exécution des arrêts de la Cour organisées avec les délégations nationales.

En ce qui concerne la formation en droit et la formation professionnelle, le rapport d'évaluation recommande d'intégrer la Convention européenne des droits de l'homme aux programmes d'études des facultés de droit et aux programmes de formation initiale et continue des membres des forces de l'ordre et du personnel qui intervient auprès des personnes privées de liberté. Il suggère au Cabinet du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, au Président de la Cour européenne des droits de l'homme, au Bureau du Commissaire aux droits de l'homme et aux membres du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui préparent les visites sur le terrain des rapporteurs d'envisager d'inscrire systématiquement les facultés de droit au programme de ces visites.

Le rapport recommande en outre au Bureau de la Direction générale des programmes d'encourager les États membres à financer des détachements auprès du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme et du Service de l'exécution des arrêts de la Cour. Il suggère également que les projets qui comportent une composante de formation incluent, le cas échéant, des visites à la Cour pour les juges affectés en dehors des capitales, les procureurs généraux et les services d'inspection de la police. Étant donné l'importance de la base de données HUDOC pour diffuser la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le rapport recommande par ailleurs au Greffe de la Cour de créer un index thématique plus intuitif pour cette base de données ainsi que des fiches thématiques sur des questions précises. Enfin, afin de favoriser la sensibilisation en interne et

les synergies au sein du Conseil de l'Europe, le rapport recommande de faciliter la mobilité du personnel entre les différentes entités, y compris les Bureaux extérieurs.

1. Introduction

1.1 Logique et objectif de l'évaluation

1. L'évaluation¹ vise à contribuer à **la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'action adoptés lors de la Conférence de haut niveau sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », tenue à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015**. Dans le sillage des déclarations d'Interlaken, d'Izmir et de Brighton, la Déclaration de Bruxelles souligne la nécessité de mettre l'accent « sur les défis actuels, notamment les requêtes répétitives résultant de la non-exécution d'arrêts de la Cour, [...] le nombre croissant d'arrêts sous la surveillance du Comité des Ministres et les difficultés des États parties à exécuter certains arrêts, en raison de l'ampleur, de la nature ou du coût des problèmes soulevés. »² La Conférence a encouragé (paragraphe C3(c)) « le Secrétaire Général à évaluer les activités de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe ayant trait à la mise en œuvre de la Convention, afin d'évoluer vers une coopération plus ciblée et institutionnalisée ».
2. L'évaluation vise à aider le Secrétaire Général à élaborer des propositions à l'intention du Comité des Ministres sur **la manière d'améliorer la prestation et l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe**. En outre, elle vise à identifier les bonnes pratiques en matière de soutien efficace et de mise en œuvre de la CEDH. Conformément à la feuille de route

établie à la suite de la Déclaration de Bruxelles, la date butoir pour achever le rapport d'évaluation a été fixée au 31 décembre 2016³. Notons par ailleurs que les Délégués des ministres, dans leurs décisions adoptées le 30 mars 2016 concernant le rapport de 2015 du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, ont invité le Secrétaire Général à développer les activités de soutien à l'intention des États membres, à la lumière des conclusions pertinentes du rapport du CDDH. Les Délégués ont également invité le Secrétaire Général à examiner la mise en place d'une stratégie plus efficace afin de renforcer les capacités et l'implication de l'ensemble des acteurs nationaux concernés par la mise en œuvre de la Convention.

3. Aux fins de l'évaluation, le terme « **soutien du CdE** » est employé au sens large pour désigner non seulement la coopération technique mais aussi le soutien apporté par toutes les entités compétentes du CdE.
4. Cet engagement des diverses entités du CdE s'inscrit dans le droit fil de la Déclaration de la Conférence de Brighton, selon laquelle :

« Les États parties et la Cour partagent aussi la responsabilité d'assurer la viabilité du mécanisme de la Convention. Les États parties sont déterminés à travailler en partenariat avec la Cour pour y parvenir, en s'appuyant également sur les travaux importants du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que du Commissaire aux droits de l'homme et des autres institutions et organes du Conseil de l'Europe, et en

¹ Programme de travail de 2016 de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation. Document d'information GR-PBA(2016)1, 29 janvier 2016.

² Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée, Déclaration de Bruxelles, 27 mars 2015.

³ Feuille de route sur les travaux pour la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme suite à la Déclaration de Bruxelles. Document d'information SG/Inf(2015)29-rev, 26 avril 2016.

travaillant dans un esprit de coopération avec la société civile et les institutions nationales chargées des droits de l'homme » (INDH)⁴

5. Qui plus est, l'emploi de ce terme « soutien du CdE » au sens large répond à la demande des États membres visant à prendre en compte l'ensemble des activités menées par l'Organisation, en mettant l'accent sur une meilleure coordination.

1.2 Champ de l'évaluation

Champ géographique et thématique

6. L'évaluation porte sur la période **2012-2015** et analyse le soutien apporté par diverses entités du Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Convention au niveau national pour aider les États membres à remplir leurs obligations en vertu de la Convention.
7. L'évaluation se concentre sur des thèmes soumis à une surveillance soutenue⁵, sélectionnés parmi ceux indiqués dans les statistiques présentées dans le 8^e rapport annuel (2014) du Comité des Ministres (voir l'annexe 1 pour un diagramme circulaire des principaux thèmes en question), à savoir :
 - **les conditions de détention ;**
 - **les mauvais traitements infligés par les services de l'ordre dans le cadre de la détention provisoire et l'impunité de ces services ;**
 - **la détention illégale ;**
 - **la durée des procédures judiciaires.**
8. Si le rapport se concentre sur ces quatre domaines, il n'entend pas illustrer l'éventail

complet des activités de l'Organisation visant à soutenir la mise en œuvre de la CEDH.

9. Les pays examinés dans le cadre de l'évaluation ont été sélectionnés au regard des statistiques du 8^e rapport annuel (2014) du Comité des Ministres sur les principaux États concernés par une surveillance soutenue (voir l'annexe 2 pour un diagramme circulaire de ces États). Huit États affichant les pourcentages les plus élevés d'affaires sous surveillance soutenue ont été sélectionnés : la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la République de Moldova, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine.
10. Le soutien à des projets liés aux thèmes et aux pays sélectionnés a également servi de critère pour définir le champ de l'évaluation. Sur la base de ce critère, deux autres pays ont été ajoutés, soit la Pologne, qui a bénéficié d'un soutien dans le cadre d'un projet sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne dans le domaine de la détention provisoire et la mise en place de recours pour contester des conditions de détention⁶, financé par le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui a bénéficié d'un soutien dans le cadre d'un programme joint de renforcement des capacités des forces de l'ordre en vue d'assurer un traitement approprié aux personnes détenues et condamnées.
11. D'autres projets visant à apporter des améliorations dans les domaines thématiques et les pays susmentionnés pendant la période 2012-2015 ont été identifiés. La sélection des activités de coopération tient compte de l'évaluation faite par la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit concernant la pertinence de ses propres activités de coopération pour l'exécution des arrêts. Les projets portant directement sur

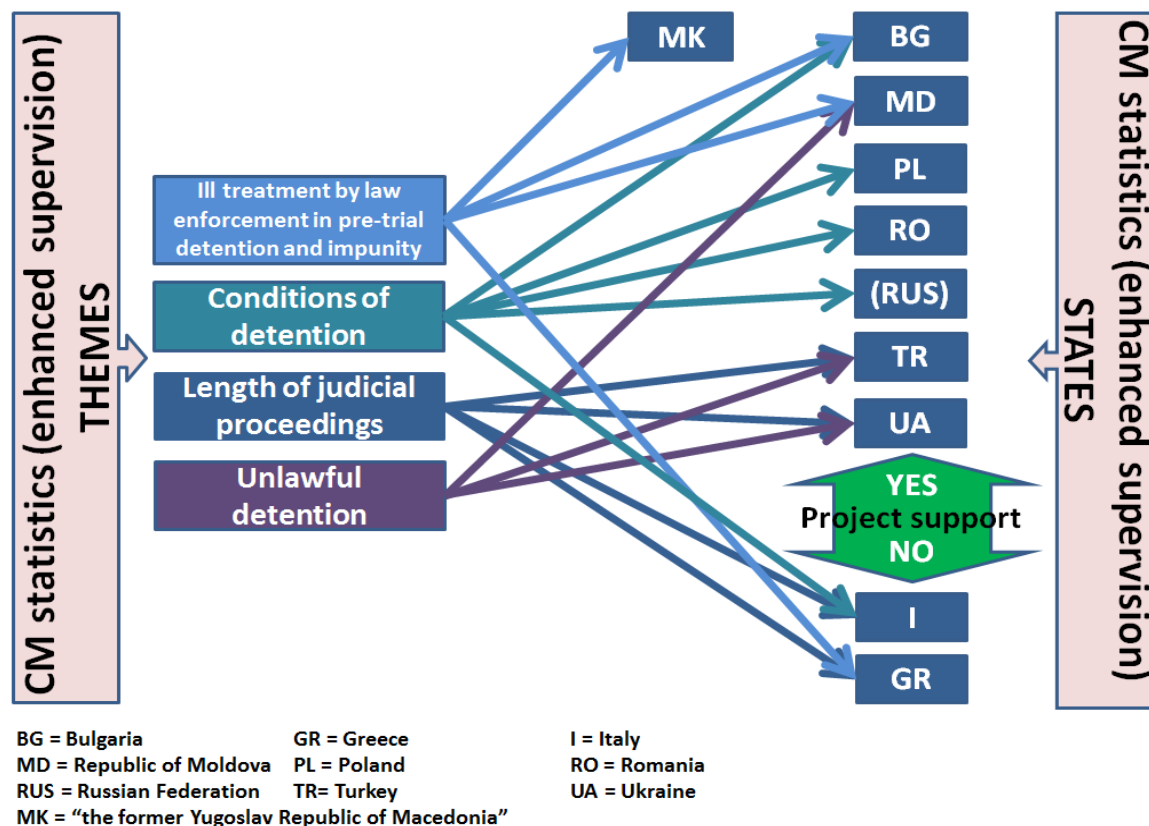
⁴ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration de Brighton, paragraphe 4.

⁵ 8^e rapport annuel du Comité des Ministres (2015). Conseil de l'Europe.

⁶ Ci-après Projet sur les recours internes contre les conditions de détention.

l'exécution d'un arrêt de la Cour ont été privilégiés (la liste complète des projets évalués figure à l'annexe 3).

12. Après avoir défini le champ d'évaluation, les pays et les thèmes suivants ont été sélectionnés.



Graphique 1. Champ géographique et thématique de l'évaluation.

Plans d'action

13. Les plans d'action nationaux de coopération sont des documents programmatiques approuvés par le Comité des Ministres et coordonnés par le Bureau de la Direction générale des programmes (ODGP). Les États membres qui acceptent ces plans disposent par conséquent d'un document indiquant les priorités approuvées en matière de coopération technique, où la levée de fonds extrabudgétaires est privilégiée pour appuyer leurs politiques visant à remplir leurs

obligations statutaires et spécifiques à l'égard du CdE. Sur dix pays sélectionnés, deux avaient adopté des plans d'action, soit la République de Moldova et l'Ukraine. Il faut également noter que deux pays membres, la Grèce et l'Italie, n'avaient reçu aucun soutien pour la réalisation de projets.

14. Une mise en garde doit être émise en ce qui concerne ces « plans d'action », à ne pas confondre avec les plans d'action élaborés par les États membres en relation avec l'exécution des arrêts.

1.3 Utilité de l'évaluation

15. Conformément aux termes de référence, l'évaluation visait tout particulièrement à :
- identifier **les bonnes pratiques** susceptibles d'être reproduites en matière de soutien à la mise en œuvre de la CEDH ;
 - déterminer des moyens d'améliorer **les méthodes de travail, les outils et les structures** utilisés pour appuyer la mise en œuvre de la Convention et l'exécution des arrêts, notamment pour mieux cibler les activités de coopération et d'assistance ;
 - recenser les domaines où **la coopération et la coordination entre les divers organes du CdE** engagés dans la mise en œuvre de la CEDH peuvent être améliorées en identifiant les possibilités de synergies au sein du Conseil de l'Europe.

1.4 Questions pour l'évaluation

16. La principale question pour l'évaluation était la suivante :

Quelle est l'efficacité du soutien apporté par le CdE à la mise en œuvre de la CEDH au niveau national ?

17. Afin d'évaluer cette efficacité, l'équipe d'évaluation, en consultation avec les grandes entités administratives (MAE) et au moyen d'une analyse des recommandations du Comité des Ministres (voir l'annexe 4), a défini quatre domaines où le soutien du CdE pourrait changer le cours des choses. Ces domaines ont été formulés sous forme de sous-questions (voir le graphique 2) :

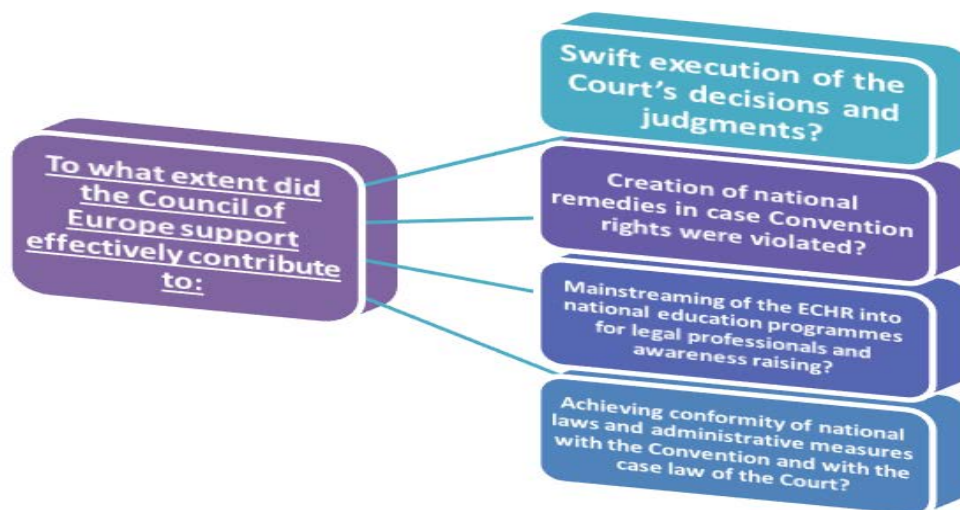
- I. **l'exécution rapide des arrêts et décisions de la Cour** – ce domaine concerne la procédure de surveillance

du Comité des Ministres et d'autres activités de soutien menées par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (« le Service ») et le Greffe de la Cour et quelques exemples d'assistance technique axée tout particulièrement sur l'exécution des arrêts ;

- II. **la mise en place de recours internes pour les violations de droits protégés par la Convention** – aux fins de l'évaluation, le terme « recours » désigne les mécanismes qui permettent aux particuliers d'introduire un recours contre des violations des droits de l'homme devant les instances nationales compétentes et, quand de telles violations sont établies, d'obtenir réparation et d'exiger de l'État qu'il prévienne toute autre violation des droits individuels. Dans le présent document, différence est faite entre la mise en place de recours internes et l'adoption de mesures de fond, sous forme de législation ou de mesures administratives, qui visent à supprimer ou à réduire les cas de violation de la CEDH, même en l'absence de recours individuels ;
- III. **la conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la Convention et la jurisprudence de la Cour** – ce domaine concerne le soutien apporté par le Conseil de l'Europe à l'adoption et la mise en œuvre de mesures de fond visant à supprimer ou à réduire les cas de violation de la CEDH, même en l'absence de recours individuels ;
- IV. **l'intégration de la CEDH dans les programmes nationaux d'éducation destinés aux professionnels du droit et**

la sensibilisation à la CEDH – ce domaine concerne la contribution apportée par le CdE aux initiatives nationales de formation et de

sensibilisation visant à aligner les pratiques des professionnels du droit et d'autres groupes sur les exigences de la CEDH.



Graphique 2. Sous-questions pour l'évaluation.

18. Les domaines 1 et 2 concernent plus particulièrement l'exécution des arrêts, tandis que les domaines 3 et 4 concernent les mesures de prévention, au sens où elles devraient permettre de renforcer la connaissance des droits de l'homme et d'éviter les violations de ces droits en mettant en place le cadre juridique nécessaire.

19. L'évaluation a examiné l'efficacité du soutien du CdE dans ces quatre domaines.

20. L'équipe d'évaluation est consciente que ces domaines **ne peuvent pas vraiment être dissociés les uns des autres**, qu'ils se chevauchent partiellement et que les progrès accomplis dans l'un ont une influence sur les autres. Cette division en quatre domaines sert donc uniquement à des fins de structuration de l'exercice d'évaluation et du rapport y afférent.

21. Une matrice d'évaluation est présentée à l'annexe 5.

1.5 Méthodologie d'évaluation

22. Le processus d'évaluation a suivi les lignes directrices du Conseil de l'Europe en matière d'évaluation⁷ ainsi que la méthodologie développée par le cabinet de conseil international ICF. L'évaluation était divisée en trois phases :

- la phase **initiale**, durant laquelle l'équipe de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation du Conseil de l'Europe (DIO) a défini le champ d'étude et les parties prenantes à l'évaluation, effectué une mission pilote sur le terrain et

⁷ [Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation \(2014\), Lignes directrices pour l'évaluation](#)

affiné sa méthodologie, et durant laquelle un consultant a présenté le rapport initial ;

- la phase de **collecte des données**, durant laquelle l'équipe d'évaluation (DIO et consultants et/ou personnes ressources nationales) ont collecté des données sur le terrain et auprès du Secrétariat du Conseil de l'Europe, en vue de répondre aux questions d'évaluation ;
- la phase **d'analyse des données et de rapport**, durant laquelle la DIO et les consultants ont examiné, analysé et interprété les données, et élaboré le rapport de synthèse.

Triangulation

23. Pour réduire au minimum les biais et les écarts techniques, il a été recouru à la méthode de triangulation des données : la validité des données est contrôlée en combinant plusieurs méthodes de collecte, en sollicitant l'avis de différentes parties prenantes et en consultant toute une diversité de sources.

Méthodes de collecte de données utilisées

Étude documentaire

24. L'équipe d'évaluation a examiné les documents disponibles, notamment les arrêts pertinents de la Cour, les documents du Service de l'exécution des arrêts sur l'état d'exécution, les recommandations du Comité des Ministres dans les domaines pertinents, les décisions du Comité des Ministres, les rapports des organes de suivi, les travaux des comités directeurs et comités d'experts compétents, les rapports, résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire, les documents des entités programmatiques sur certaines activités de coopération et les documents qui nous ont été remis au cours de nos missions sur le terrain par

les représentants des autorités et la société civile.

25. On se reportera à l'annexe 6 pour la liste des documents consultés.

Travail de terrain

26. L'équipe d'évaluation a collecté des données dans neuf pays au cours de missions sur le terrain⁸. Selon le pays, la collecte de données était axée sur des domaines thématiques spécifiques (voir le graphique 1 ci-dessus).
27. Le travail de terrain a notamment consisté à mener des entretiens semi-directifs avec les principales parties prenantes dans les pays concernés, notamment, le cas échéant, des représentants du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du Bureau de l'agent du gouvernement, du parquet général, des juridictions supérieures, de la Cour suprême, de l'école nationale de la magistrature, du parlement, du conseil supérieur de la magistrature, du Bureau du médiateur, du barreau et des organisations d'avocats, ainsi que des représentants de la société civile et d'autres organisations internationales. On se reportera à l'annexe 7 pour la liste des entretiens menés sur le terrain.
28. Les entretiens se fondaient sur les orientations fournies dans les guides y relatifs (voir l'annexe 8 pour un exemple de guide).

Entretiens semi-directifs

29. Outre les entretiens sur le terrain, l'équipe d'évaluation a mené des entretiens semi-directifs avec des parties prenantes au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe, du Greffe de la Cour, du Secrétariat de l'APCE et des représentations permanentes (du moins celles

⁸ Une mission sur le terrain était en outre prévue en Fédération de Russie, mais elle n'a cependant pas eu lieu.

qui s'étaient manifestées pour contribuer à l'exercice). Les entretiens se sont déroulés à Strasbourg, en face-à-face.

30. On consultera l'annexe 9 pour la liste détaillée des entretiens semi-directifs, menés conformément aux orientations fournies dans les guides y relatifs (voir l'annexe 10 pour un exemple de guide).

Enquête en ligne

31. Une enquête en ligne a été réalisée auprès des agents et co-agents des gouvernements des 47 États membres dans le but d'évaluer leur niveau de satisfaction quant à la manière dont les activités du Conseil de l'Europe contribuent à l'exécution des arrêts dans leur pays. Surtout, l'enquête a servi à mesurer la pertinence de certaines suggestions faites pour améliorer les interventions du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Au total, 88 personnes ont été consultées, le taux de réponse de l'enquête s'établissant à 52 %. Le contenu de l'enquête peut être consulté à l'annexe 11.

Limites de la méthodologie

32. Comme dans toute évaluation, la méthodologie a ses limites.
33. Tout d'abord, il est extrêmement difficile de déterminer les effets du soutien du CdE dans les domaines thématiques de l'évaluation, car les formes de soutien examinées sont nombreuses et diversifiées, et les développements législatifs et politiques qui peuvent en avoir découlé sont très divers.
34. Si les entretiens ont été complétés par des travaux de recherche documentaire pour tenter de comprendre les effets des différentes formes de soutien, les interventions du CdE étaient soumises à d'autres influences (nationales et internationales); aussi, l'évaluation s'est largement appuyée sur les points de vue et les interprétations de personnes connaissant bien

le Conseil de l'Europe. À cet égard, il faut relever que l'évaluation repose largement sur des données qualitatives.

35. Une autre limite a trait au fait que les thèmes retenus pour l'évaluation sont essentiels pour certaines entités du CdE, mais moins pour d'autres (par exemple, le Commissaire aux droits de l'homme (« le Commissaire ») ne se concentre pas sur les conditions de détention, précisément parce que cet aspect est au cœur du mandat du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). Ce fait a été pris en compte dans l'évaluation de l'efficacité des différentes entités du CdE.
36. Mentionnons également que les entretiens et l'étude documentaire ne portaient pas sur tous les projets visant à remédier aux problèmes relevés dans les arrêts de la Cour, même si, comme indiqué précédemment, des efforts ont été déployés pour sélectionner les projets de soutien ciblé dans un domaine d'exécution. Pour atténuer ce problème, l'équipe d'évaluation a organisé une réunion de groupe thématique, à laquelle tous les membres du personnel du CdE engagés dans des projets avec les États membres du Conseil de l'Europe ont été invités pour répondre aux questions d'évaluation.
37. Enfin, si l'enquête en ligne s'adressait à l'ensemble des agents et co-agents des gouvernements, l'échantillon global n'en était pas moins relativement réduit et, partant, certaines différences statistiques n'ont pas pu être considérées comme suffisamment significatives. Aussi, les résultats de l'enquête doivent plutôt être interprétés comme des tendances.

1.6 Modalités d'organisation

38. La Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation (DIO) était chargée de l'exercice d'évaluation,

avec l'aide du cabinet de conseil international ICF. ICF a assisté la DIO en dispensant des conseils méthodologiques, en collectant des données et en effectuant des visites sur le terrain et des analyses. Le cabinet de consultant a été sélectionné par appel d'offres, pour son expertise en matière de méthodes d'évaluation et sa connaissance des systèmes juridiques des États membres sélectionnés et du système de la CEDH. Pour certaines missions sur le terrain, la DIO a recruté des personnes-ressources nationales sur le système de la Convention pour la collecte de données conjointe. Les consultants ont été supervisés par la DIO, et un membre de l'équipe de celle-ci était présent pour chaque mission sur le terrain.

39. Au démarrage de l'évaluation, la DIO a créé un groupe de référence composé des principales parties prenantes au sein du Secrétariat du CdE⁹. Ce groupe a soumis des observations sur les rapports thématiques et le projet de rapport de synthèse, en se concentrant particulièrement sur l'utilité et la faisabilité des projets de recommandations.
40. La DIO assurera le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation.

1.7 Difficultés rencontrées lors de l'évaluation

41. Quelques difficultés ont été rencontrées au cours de l'exercice d'évaluation ; elles ont

⁹ Secrétaire de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Secrétariat de l'APCE ; greffe de la Cour ; Secrétariat du Comité des Ministres ; Secrétariat du CPT ; service de la coopération judiciaire et juridique ; division pour l'indépendance et l'efficacité de la justice ; service de la lutte contre la criminalité ; division de la mise en œuvre nationale des droits de l'homme ; service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; coordinateur spécial de la DGI ; Secrétariat de la Commission de Venise ; Bureau du Commissaire aux droits de l'homme ; représentants du cabinet du Secrétaire Général, Bureau de la Direction générale des programmes.

entraîné un réajustement des listes et des calendriers d'entretien, ainsi que des changements au niveau de la conception de l'évaluation.

42. Si la plupart des personnes avec lesquelles l'équipe d'évaluation s'est entretenue au cours de ses visites dans les pays participant aux activités du CdE évaluées, il y a eu des exceptions, soit parce que des remaniements étaient intervenus au sein du gouvernement depuis le démarrage des activités, soit parce qu'aucun participant direct n'était disponible. L'équipe d'évaluation a contrebalancé cet effet en veillant à interroger un nombre important de parties prenantes dans chaque groupe concerné.
43. Une autre difficulté a découlé de l'annulation d'une des missions sur le terrain, la procédure d'approbation des dates de mission par le pays concerné ayant pris trop de temps, ce qui a rendu impossible la conduite de la mission dans les délais impartis. L'équipe d'évaluation a donc étudié en profondeur la documentation sur le pays concerné, mais, en l'absence de mission sur place, l'efficacité du soutien du CdE n'a pas pu être évaluée.
44. Dans certains cas, les missions prévues sur le terrain ont dû être reprogrammées en raison d'événements majeurs au niveau national (élections, référendums, etc.).
45. Dans un cas, un projet portant sur le système judiciaire s'est révélé hors sujet par rapport au thème retenu (la durée des procédures judiciaires), car il était principalement axé sur l'indépendance de la justice.
46. L'équipe d'évaluation a également observé que le Conseil de l'Europe avait produit une myriade de documents de différents types sur les questions thématiques entrant dans le champ de l'évaluation. Toutefois, cette information n'est pas toujours facilement accessible sur le site internet du Conseil de l'Europe. Plusieurs

parties prenantes ont en effet signalé qu'elles rencontraient souvent ce type de difficulté.

47. Enfin, des propositions de changement des méthodes de travail n'ont cessé d'être avancées et étudiées, notamment des nouveautés sur le site internet du Service de l'exécution des arrêts

ou des résultats du groupe de travail interne sur le déploiement d'experts et de personnel sur le terrain. L'équipe d'évaluation a dû être informée de toutes ces discussions pour pouvoir formuler des recommandations novatrices mais néanmoins applicables.

2. Constats

2.1 Exécution rapide des arrêts

48. Les principales entités du Conseil de l'Europe qui soutiennent l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national sont le Comité des Ministres, le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (le Service) et la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). En outre, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) mène des travaux normatifs et échange des informations en vue de soutenir l'exécution rapide des arrêts. Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire suit de près l'exécution des arrêts et invite les parlements nationaux à adopter une approche plus proactive en la matière. La plupart du temps, le soutien du Conseil de l'Europe prend la forme d'une assistance hors projet ; toutefois – et c'est là une évolution importante – des projets sont désormais lancés pour appuyer spécifiquement l'exécution des arrêts. A titre d'exemple, la Commission de Venise a lancé un projet sur l'exécution des arrêts de la Cour dans le domaine des conditions de détention (projet n° 2748), financé par le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (FFDH) et mis en œuvre par le Service de l'exécution des arrêts. La présente partie examine les effets de ces différentes formes de soutien et identifie les principaux facteurs qui contribuent à leur efficacité (variable).

Le rôle du Comité des Ministres (CM)

49. Le CM surveille l'exécution des arrêts. Dans ce cadre, il évalue les résultats obtenus et formule dans ses décisions et ses résolutions intérimaires des orientations et des recommandations, sous différentes formes, à l'intention des États concernés. En 2011, à la

suite d'appels visant à renforcer l'efficacité et la transparence de cette surveillance¹⁰, une nouvelle procédure à deux axes a été introduite. En vertu du nouveau système, les affaires sont en principe examinées selon la procédure standard, à moins qu'elles nécessitent un examen plus attentif du CM, auquel cas la procédure de « surveillance soutenue » est appliquée. La procédure de surveillance soutenue s'applique dans les types d'affaires suivants : les arrêts requérant des mesures de caractère individuel urgentes ; les arrêts pilotes ; les arrêts soulevant des problèmes structurels et/ou complexes tels qu'identifiés par la Cour ou le Comité des Ministres ; les affaires interétatiques. Dans tous les cas, depuis 2011, les États ont l'obligation de soumettre un plan d'action au CM, assorti d'un calendrier, ou, si toutes les mesures ont déjà été prises, un bilan d'action. Quel que soit le type de procédure, le Service de l'exécution des arrêts joue un rôle proactif en apportant une assistance aux autorités nationales, notamment pour élaborer les plans d'action nationaux et organiser des tables rondes. Le CM passe au crible les mesures prises par les États parties,

¹⁰ Le processus de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres. Voir : <http://www.coe.int/fr/web/execution/the-supervision-process?desktop=true>

D'autres appels à promouvoir l'efficacité de l'exécution des arrêts ont été lancés lors des conférences de haut niveau successives sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme, à Interlaken, Izmir et Brighton. On trouvera de plus amples informations sur ces conférences à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reforme_chr/default_FR.asp?

La conférence de haut niveau organisée à Bruxelles en mars 2015 a conduit à la formulation de mesures supplémentaires dans la Déclaration de Bruxelles : http://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_FRA.pdf

telles qu'elles sont indiquées dans les plans d'action et les bilans d'action.

50. La plupart des arrêts examinés dans la présente évaluation ont été soumis à la procédure de surveillance soutenue, car il s'agissait d'affaires soulevant des problèmes structurels majeurs ou complexes ou, dans certains cas, d'arrêts pilotes. Les États parties concernés ont en général soumis plusieurs plans d'action au CM, qui y a répondu avec des décisions formelles requérant des informations complémentaires sur les progrès réalisés concernant certaines mesures et leurs répercussions.

51. Les études de cas des pays suggèrent que la procédure de surveillance soutenue du CM a eu plusieurs conséquences positives :

- Dans tous les pays étudiés, les parties prenantes ont relevé que la surveillance de l'exécution des arrêts exercée par le CM était devenue plus efficace depuis l'adoption de la procédure à deux axes. Il a, par exemple, été signalé que les réunions Droits de l'homme (DH) du CM servaient désormais de cadre pour avoir des discussions utiles sur les affaires pendantes.
- Les nouvelles dispositions en matière de priorité ont accru l'efficacité des réunions du CM en permettant l'examen d'un plus grand nombre d'affaires et l'adoption de décisions et de résolutions y relatives. L'efficacité du nouveau système est renforcée dans la mesure où, dans la plupart des cas, ces textes sont élaborés au préalable par le Service de l'exécution des arrêts, en coopération avec le Secrétariat du CM, avant d'être présentés au CM en temps utile pour la réunion.
- La transparence s'est renforcée avec l'adoption, en 2011, de nouvelles méthodes de travail pour le processus de surveillance du CM, qui permettent à la société civile, aux structures nationales des droits de l'homme (SNDH) et aux victimes elles-mêmes de soumettre des

communications. Le CM étudie actuellement des amendements au règlement visant à autoriser les communications des organisations et institutions intergouvernementales internationales et du Commissaire aux droits de l'homme. Le processus a également gagné en transparence avec la présentation, à chaque réunion DH des Délégués des ministres, d'une liste indicative des affaires à examiner lors de la prochaine réunion. Les parties prenantes consultées ont confirmé que cette évolution améliorerait leurs capacités de planification. En outre, à partir de fin 2016, un programme de travail indicatif pour l'année suivante sera diffusé.

- Dans ses décisions, le CM renvoie aux travaux d'autres entités du CdE, par exemple en demandant aux autorités nationales de prendre en compte telle ou telle recommandation du CPT ou en les encourageant à tirer parti des activités de coopération proposées par le Secrétariat du CdE. C'est une attitude constructive, si l'on en croit les répercussions apparemment positives de certains projets visant à répondre à des besoins en matière d'exécution sur l'adoption de mesures de caractère général (voir la partie sur le soutien aux projets ci-dessous pour des exemples). Toutefois, ce processus n'est pas systématique et peut encore être renforcé.

52. À ce jour, il semble que les nouvelles méthodes de travail aient produit de bons résultats. Tous les pays ont accompli des progrès dans l'adoption de mesures de caractère général, même si l'étendue de ces progrès varie d'un cas à l'autre (voir les parties 2.2, 2.3 et 2.4). Quatre groupes d'affaires examinés dans le cadre de l'évaluation ont été clos au cours de la période 2012-2015 : trois en Grèce¹¹ et un en Turquie¹² ;

¹¹ Les groupes d'affaires Athanasiou, Michelioudakis et Glykantzi.

¹² Le groupe d'affaires Ormanci.

tous portaient sur des problèmes de durée excessive des procédures judiciaires. En outre, en mars 2016, le CM a clos l'examen de l'affaire *Torregiani contre Italie*.

Citation d'un entretien : « *Les décisions du CM ont parfois un rôle fonctionnel en ce qu'elles permettent de définir concrètement les priorités de réforme. Toutefois, la pression politique exercée par le CM fonctionne particulièrement bien si elle est conjugée aux conseils techniques dispensés par le Service de l'exécution des arrêts.* »

53. Lorsqu'il y a effectivement eu des progrès, il est difficile d'isoler les conséquences de la

surveillance du CM, celle-ci ayant pour principale valeur ajoutée le fait d'exiger (la preuve) des résultats. De nombreux problèmes examinés dans l'évaluation étaient très complexes et d'autres facteurs, outre les orientations fournies par le CM et la Cour, étaient déterminants pour favoriser la mise en place de réformes, à l'instar des interventions politiques de haut niveau du Secrétaire Général (SG) et de l'APCE, au niveau européen. Si le CM a à plusieurs reprises invité le SG à agir, ce dernier a de son propre chef pris des initiatives dans ce sens (voir par exemple l'Encadré 1 ci-après).

Encadré 1. Soutien aux autorités turques

En 2011, la responsabilité de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a été transférée du ministère des Affaires étrangères à la Direction des droits de l'homme (DDH), au sein du ministère de la Justice (à l'exception des cas relevant de la responsabilité du ministère des Affaires étrangères). Le Secrétaire Général et le ministre turc de la Justice ont créé un groupe de travail informel en janvier 2015, composé notamment de membres du personnel du Service de l'exécution des arrêts de la Cour, du Greffe de la Cour, du Cabinet du Secrétaire Général, d'autres entités et des autorités turques compétentes, afin d'échanger les points de vue et de trouver des solutions aux questions générales soulevées en matière de droits de l'homme – dont l'exécution des arrêts de la Cour. Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises pour examiner les arrêts de la Cour visant la Turquie et les mesures nécessaires pour accélérer leur exécution.

Outre le fait qu'il a contribué à donner un poids politique à la nouvelle DDH, le groupe de travail a contribué à l'élaboration de la proposition de projet de « Développement de techniques d'enquête efficaces pour les procureurs », cofinancé par le CdE et l'UE.

54. Il n'en reste pas moins que les progrès en matière d'exécution demeurent lents. Si le nombre total d'affaires closes chaque année augmente, le nombre d'affaires pendantes demeure relativement stable (environ 10 000) au fil des ans, largement en raison du fait que la productivité de la Cour s'est accrue depuis le milieu des années 2000, mais sans progrès

parallèles en termes de rapidité d'exécution¹³. En atteste le nombre accru d'affaires pendantes sur une durée supérieure à cinq ans.

¹³ Le nombre total d'affaires closes par le CM s'établissait à 1 537 en 2015, 1 502 en 2014, 1 397 en 2013 et 1 029 en 2012. Ces chiffres sont meilleurs que ceux des années 2000, où le nombre moyen d'affaires closes par le CM s'élevait à 295 chaque année. Toutefois, le nombre total d'affaires pendantes n'a baissé que légèrement entre 2012 et 2015 : de 11 099 à 10 652 (voir l'Annexe 1 du Rapport annuel 2015 du CM).

55. Des facteurs semblent contribuer à freiner la clôture du processus de surveillance du CM et à nuire à la qualité de ce processus :

- L'examen par le CM de l'efficacité des mesures prises s'est renforcé dans le cadre du processus d'Interlaken, soulignant notamment l'importance d'apporter des preuves manifestes de l'efficacité des réformes, en particulier des statistiques. Cette remarque concerne en particulier la procédure de surveillance soutenue (ainsi, dans l'affaire *Corsacov c. République de Moldova*, le CM a exigé la « preuve » de l'incidence des changements législatifs introduits, notamment des statistiques, et a indiqué d'autres modifications concrètes à apporter, notamment la dotation en ressources humaines et financières suffisantes de la nouvelle unité anti-torture créée au sein du parquet général).
- Avec seulement quatre réunions par an consacrées spécifiquement aux droits de l'homme, le CM dispose de peu de temps pour examiner les plans d'action et les évolutions enregistrées, même s'il s'agit d'affaires soumises à une surveillance soutenue. D'après ce qui a été indiqué, une partie importante de ces réunions est consacrée aux débats sur un petit nombre d'arrêts non exécutés, où les progrès sont difficiles (ce qui n'empêche pas le CM d'adopter des décisions dans 20 à 30 affaires ne nécessitant pas de débat à chaque réunion). Les restrictions de temps rendent également difficile, pour le CM, d'expérimenter différentes formes de réunion, des réunions thématiques par exemple, qui pourraient encourager les États membres à prendre des mesures en les informant de problèmes similaires rencontrés par d'autres pays. Le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) s'est récemment penché sur ces questions dans le cadre du processus de réforme.

- D'un autre côté, le retour de plusieurs parties prenantes, organisations de la société civile et agents de gouvernement suggèrent que l'analyse des plans d'action soumis au CM n'est pas suffisamment détaillée et qu'une attention accrue doit être accordée à la mise en œuvre de la législation, des lois secondaires, des règlements, ainsi qu'aux ressources budgétaires affectées à la mise en œuvre des plans d'action.
- Si la transparence du processus de surveillance du CM s'est accrue¹⁴, les cas examinés dans le cadre de la présente évaluation indiquent que les ONG ne se sentent toujours pas suffisamment encouragées à soumettre des communications au Comité des Ministres sur l'exécution des arrêts de la Cour. Les recommandations actuelles du Service de l'exécution des arrêts sur la soumission des communications sont destinées exclusivement aux autorités nationales¹⁵. Elles encouragent les gouvernements à intégrer les observations des ONG dans leurs plans d'action, dans un souci de transparence. Les ONG ont également signalé que le Conseil de l'Europe n'accusait pas toujours réception des communications qui lui étaient soumises. Si le Service de l'exécution des arrêts a contesté ce constat, considérant que des informations suffisantes sont fournies

¹⁴ Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

Règle n° 9, paragraphe 2. Le Comité des Ministres est en droit de prendre en considération toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, concernant l'exécution des arrêts conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.

¹⁵ Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Voir : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680592207>

aux ONG et qu'il est toujours accusé réception de leurs communications, il serait peut-être bon qu'il informe plus avant les ONG de la procédure de soumission des communications. Les résultats de l'enquête d'évaluation en ligne adressée aux agents des gouvernements suggèrent également que les ONG ne tirent pas suffisamment parti des possibilités qui s'offrent à elles de contribuer à la surveillance de l'exécution des arrêts. De l'avis des agents des gouvernements, les communications des ONG adressées au Comité des Ministres sur les progrès réalisés en matière d'exécution, ainsi que leur contribution aux plans d'action, ne sont pas aussi utiles que leur participation au processus législatif et leurs campagnes de sensibilisation.

Le réseau European Implementation Network, créé notamment pour renforcer les capacités des ONG et de la société civile en matière de participation effective au processus de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, à la fois au sein du Conseil de l'Europe et au niveau national, pourrait être un nouveau partenaire potentiel des initiatives visant à renforcer la transparence du processus de soumission des communications des ONG.

- Le CM a également recommandé aux États parties de renforcer leurs moyens internes d'exécution des arrêts de la Cour, notamment en identifiant les autorités à même de coordonner le processus¹⁶. La capacité nationale à exécuter les arrêts rapidement demeure toujours insuffisante dans les pays examinés. Les agents des gouvernements ne disposent pas toujours des ressources nécessaires (ressources humaines mais aussi autorité politique) pour suivre les progrès en

matière d'exécution et élaborer des plans d'action appropriés, compte tenu du nombre élevé d'affaires ouvertes (les agents des gouvernements ont ainsi pointé du doigt, entre autres problèmes, le sous-effectif, la difficulté à retenir les membres du personnel en raison de rémunérations insuffisantes et une charge de travail importante). Si certains pays examinés ont créé une commission permanente pour faciliter la coopération entre les différents services concernés (la Pologne, la Roumanie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » par exemple ont créé des commissions interministérielles/interinstitutionnelles pour l'exécution des arrêts), dans d'autres pays, il n'existe aucun mécanisme de coordination permanent et l'agent du gouvernement doit contacter chaque service séparément. Cette situation est particulièrement problématique quand le paysage institutionnel se caractérise par une fragmentation (comme en Ukraine) et une coopération très limitée entre les organes du gouvernement.

- Dans certains cas, les autorités nationales ont intensifié leurs efforts visant à exécuter les arrêts de la Cour en constituant par exemple des groupes de travail ou des commissions pour des arrêts donnés (voir les exemples de la Bulgarie et de l'Italie à l'Encadré 2).
- D'après les agents des gouvernements ayant participé à l'enquête d'évaluation, le fait que leur Bureau n'ait pas d'autorité/mandat suffisant serait l'un des deux obstacles majeurs à l'exécution rapide des arrêts de la Cour. Lorsqu'ils ont été interrogés sur les formes de soutien du Conseil de l'Europe qui favoriseraient le mieux le renforcement des capacités du Bureau de l'agent du gouvernement, ils ont indiqué que « les plus utiles » seraient les suivantes : l'organisation de réunions régulières avec d'autres agents du gouvernement, la participation des agents du

¹⁶ Recommandation sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, CM/Rec(2008)2, 6 février 2008.

gouvernement aux comités directeurs du CdE et le détachement d'agents du gouvernement auprès du Greffe de la Cour et du Service de l'exécution des arrêts. Certaines autorités nationales ont pris les devants en sollicitant l'aide du Conseil de l'Europe pour concevoir et

mettre en œuvre leurs réformes (telles la République de Moldova et l'Ukraine, qui ont demandé des avis à la Commission de Venise, ou la Turquie, qui a demandé une assistance juridique et en matière de renforcement des capacités dans le cadre de projets).

Encadré 2. Groupes de travail créés pour exécuter les arrêts de la Cour dans le domaine des conditions de détention en Bulgarie et en Italie

Bulgarie

En mai 2015, le ministère bulgare de la Justice a créé le « Groupe de travail Neshkov » et l'a chargé d'élaborer des propositions législatives visant à exécuter l'arrêt pilote rendu le 27 janvier 2015 dans l'affaire *Neshkov et autres contre Bulgarie*. Ce groupe de travail était composé de représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du parquet, du pouvoir judiciaire (Cour suprême administrative, Cour suprême de cassation, un juge d'un tribunal de district et un ancien juge de la Cour), de l'administration pénitentiaire (Direction générale de l'exécution des arrêts) et de deux ONG (le Centre d'étude de la démocratie et les Avocats bulgares pour les droits de l'homme). Le groupe de travail a tenu des réunions hebdomadaires pendant six mois. En octobre 2015, il a soumis au ministère de la Justice ses propositions sur la manière de renforcer les recours compensatoires et préventifs en place.

Italie

En juin 2013, le ministre italien de la Justice a nommé une commission spéciale présidée par le professeur Palma (la Commission Palma) et l'a chargée d'élaborer des propositions visant à exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire *Torregiani et autres c. Italie*. La Commission était composée de représentants de l'administration pénitentiaire, du Bureau législatif, de « *garanti* » régionaux, de directeurs d'établissements pénitentiaires et de représentants du ministère des Finances. Elle est reconnue pour avoir contribué à coordonner les activités des diverses parties prenantes concernées par l'exécution de l'arrêt *Torregiani*. Le Bureau de l'agent du gouvernement n'était pas représenté au sein de la Commission Palma, mais il a été invité à plusieurs consultations par celle-ci. En conséquence, la Commission a réussi non seulement à proposer des solutions, mais aussi à ouvrir les perspectives au-delà de l'affaire *Torregiani*. Ainsi, elle a créé 18 groupes de travail chargés de différents thèmes concernant l'administration pénitentiaire, afin de contribuer à la nouvelle loi en cours d'élaboration par le Parlement italien.

Le rôle du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (le Service)

56. Le mandat du Service est double : d'une part, conseiller et aider le CM dans ses fonctions de surveillance de l'exécution des arrêts ; d'autre part, fournir un soutien aux États membres dans leurs efforts visant à exécuter pleinement, effectivement et rapidement les arrêts de la Cour.

57. En ce qui concerne les répercussions des interventions du Service, les études de cas des pays indiquent les éléments suivants :

- Les agents des gouvernements et les principaux représentants des ministères de la Justice dans tous les pays examinés ont à l'unanimité reconnu que le soutien apporté par le Service les avait aidés à mieux comprendre les types de mesures nécessaires pour exécuter les arrêts et à élaborer des plans d'action plus clairs et plus ciblés.

- Dans certains pays, le Service a également été qualifié par des agents de gouvernement d'« allié » important pour vaincre les résistances aux réformes (Bulgarie, Ukraine).
- Malgré l'appui du Service, reconnu par les agents des gouvernements de tous les pays, les plans d'action présentés au CM par les États membres ont encore souvent tendance à être excessivement axés sur l'adoption de nouvelles lois, sans attention suffisante pour la mise en œuvre de la législation, des lois secondaires et des règlements existants, ainsi que pour les ressources budgétaires affectées à cette fin.

58. Les facteurs qui contribuent à ces effets semblent être les suivants :

Le type de soutien apporté :

- Les agents des gouvernements ont suggéré que les réunions en face-à-face entre le Service et les principaux responsables gouvernementaux (dans leurs capitales ou au siège du Conseil de l'Europe) constituaient une forme essentielle de soutien, car le contact direct et le dialogue confidentiel permettent d'échanger plus librement les informations et les préoccupations. Ainsi, des progrès ont été accomplis dans l'exécution de l'arrêt *Torregiani* à la suite de consultations approfondies entre les autorités italiennes et le Service. La fréquence du soutien apporté par le Service est donc important : dans certains pays, le volume de ce soutien a été qualifié d'insuffisant (« l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine).
- L'importance des contacts directs entre les autorités nationales et le Service est confirmée par les résultats de l'enquête réalisée auprès des agents des gouvernements. Les deux formes de soutien du Service les plus utiles sont, selon ces agents, les séminaires/conférences organisés par le Service avec des représentants de gouvernements de

différents pays, en vue d'échanger les expériences sur la manière de résoudre des problèmes d'exécution identiques, et les tables rondes organisées par le Service, qui réunissent des autorités nationales afin d'examiner des problèmes persistants en matière d'exécution.

- Le Service joue également un rôle important dans la coordination entre les autorités nationales (d'un même pays ou de plusieurs États parties). En Grèce par exemple, le Service a été salué pour avoir organisé plusieurs tables rondes sur la question des mauvais traitements infligés par la police et de l'absence d'enquêtes effectives, tables rondes qui ont permis de réunir les autorités nationales concernées afin d'examiner les problèmes non résolus. Le séminaire organisé par le Service en Turquie, en novembre 2012, sur « La durée excessive des procédures : comment résoudre un problème systémique en la matière et éviter de façon durable un afflux de requêtes répétitives à la Cour européenne » a réuni des représentants de différents pays (Bulgarie, Italie, Grèce, Allemagne, Pologne, Slovaquie) en vue d'examiner des défis communs.

La portée limitée :

- Le Service rencontre principalement les agents des gouvernements et les ministères de la Justice. Il a moins d'occasions de dialoguer avec d'autres parties prenantes, notamment le ministère de l'Intérieur (Pologne) et la société civile (Ukraine). En dehors du cercle des agents des gouvernements et des ministères de la Justice, les activités du Service sont très peu connues ; les autres ministères, les parlements nationaux et la société civile ne sont pas vraiment au fait du processus de surveillance ni du rôle qu'ils peuvent jouer à cet égard.
- La mise en œuvre d'activités de coopération permet en partie de résoudre ce problème, quand elles sont menées en étroite coopération

avec le Service, car les projets sont l'occasion, pour ce dernier, de rencontrer un éventail plus large d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (voir la partie 2.1 sur le rôle du soutien aux projets).

La transparence insuffisante :

- Dans plusieurs pays (Pologne, Ukraine et Italie par exemple), les agents des gouvernements ont indiqué que le site internet du Service pourrait être plus simple d'utilisation ; en effet, il n'est pas toujours facile de consulter les plans d'action des autres pays en relation avec une affaire donnée du fait du système de renvoi complexe entre les affaires. Or, ces consultations sont jugées utiles pour élaborer les plans d'action. Si la majorité des agents des gouvernements participant à notre enquête ont signalé qu'il était facile d'accéder aux plans et aux bilans d'action des autres pays, une proportion importante (23 %) a jugé « difficile », voire « très difficile », de trouver ces documents sur le site internet du Conseil de l'Europe.

***Citation d'un entretien :** « Il faut une plus grande transparence en ce qui concerne les procédures de soumission des communications, notamment les observations sur les plans d'action pour l'exécution des arrêts, avec la diffusion d'informations plus claires sur les délais à respecter sur le site internet du Conseil de l'Europe. »*

- Pour répondre à ces problèmes, une refonte du site internet du Service a été entreprise et un système de documentation (HUDOC-EXE) est en cours de création, qui permettra de rechercher tous les documents liés au Service à l'aide de différents critères, notamment par type de violation (articles de la CEDH), État membre ou thème. Les agents des gouvernements apprécieront tout

particulièrement de pouvoir rechercher des plans et des bilans d'action par thème et par pays, ayant noté que l'expérience des autres pays était précieuse pour élaborer leurs propres plans d'action.

- Un autre point de préoccupation soulevé concerne la difficulté à comprendre pourquoi les lois adoptées ne sont pas suffisantes pour entraîner la clôture d'une affaire.

L'amélioration de la coordination avec d'autres entités du Conseil de l'Europe :

- Le Service est en contact avec le Greffe de la Cour : il organise des réunions avec les juges et les greffiers de la Cour à intervalle régulier et ses avocats en charge de certains pays téléphonent régulièrement à leurs homologues au Greffe de la Cour.
- Le Service entretient des relations étroites avec le CDDH et le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC), principal comité intergouvernemental chargé des questions structurelles relatives au fonctionnement du système de la Convention et à son efficacité sur le long terme. Le Service participe à toutes les réunions du DH-SYSC et coopère étroitement avec celui-ci dès lors qu'il s'agit d'activités liées directement à l'exécution des arrêts de la Cour. Le Service est également en contact avec les comités directeurs compétents, notamment le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et ses organes subordonnés, tel le Conseil de coopération pénologique (PC-CP). Ces contacts consistent notamment à présenter les activités du Service lors des réunions des comités directeurs et à contribuer à l'élaboration de documents (par exemple le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, adopté le 2 mai 2016). Toutefois, il n'existe actuellement aucun mécanisme officiel

permettant aux comités directeurs de tenir compte dans leurs travaux des obstacles identifiés par le Service en matière d'exécution des arrêts.

- En ce qui concerne la coopération, si le Service peut proposer des activités qui reflètent les priorités en matière d'exécution ou contribuer à la conception d'activités en cours en formulant des suggestions, les procédures du Conseil de l'Europe en matière d'identification et de sélection des projets à financer n'incluent aucun mécanisme effectif de prise en compte systématique des questions soulevées dans les arrêts de la Cour. En conséquence, les projets ne s'attaquent pas nécessairement aux obstacles à l'exécution des arrêts identifiés par le Service dans certains pays – une occasion manquée, de ce point de vue. Des progrès ont néanmoins été accomplis dans ce domaine avec la création, au sein des directions générales opérationnelles, d'un poste de coordinateur spécial chargé d'analyser les arrêts, l'état d'exécution et les conclusions des organes de suivi du CdE en vue de formuler des recommandations sur la conception des activités de coopération.
- Parallèlement, si les chargés de projets peuvent souvent consulter les dernières informations sur les développements législatifs et politiques intervenus dans tel ou tel pays, ceux que nous avons interrogés ont indiqué que le Service ne les consultait pas systématiquement lorsqu'il évaluait et participait à l'élaboration des plans d'action des États parties sur les mesures à prendre pour exécuter les arrêts de la Cour.
- Le Service est consulté lors de l'élaboration des plans d'action nationaux. Dans les plans d'action de la République de Moldova pour 2013-2016 et de l'Ukraine pour 2011-2014, il est question de l'exécution des arrêts dans plusieurs parties. Toutefois, aucune partie n'est spécifiquement

consacrée aux arrêts dont le plan d'action vise à faciliter l'exécution, d'où une absence de suivi dans le bilan d'action.

Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

59. Les arrêts de la Cour n'ont pas d'« effet direct » et les États parties, qui sont soumis à l'obligation d'exécuter ces arrêts, jouissent néanmoins d'une grande latitude pour décider des mesures à prendre. Cela étant, la Cour a, ces dernières années, entrepris de contribuer au processus d'exécution de plusieurs façons. La présente évaluation s'est penchée sur l'inclusion de suggestions de mesures de caractère individuel et général dans les arrêts de la Cour, les discussions bilatérales entre les membres du Greffe de la Cour et les États défendeurs et, en particulier, le recours à la procédure pilote par la Cour. Cette procédure permet à la Cour d'ajourner l'examen de toutes les affaires répétitives le temps du processus de surveillance des arrêts pilotes par le CM et de préconiser des mesures de caractère général, notamment la mise en place de recours internes avec effet rétroactif pour traiter toutes les affaires de même type et, dans la plupart des cas, l'imposition de dates butoirs.
60. Depuis 2004, la Cour a prononcé environ 15 arrêts pilotes et plus d'une centaine d'arrêts quasi pilotes, où la Cour suggère des mesures de caractère individuel et général que les États défendeurs pourraient envisager de prendre sans toutefois suspendre l'examen des affaires répétitives. Le Greffe de la Cour a également organisé de nombreuses visites et réunions avec des représentants de gouvernement. La fourniture de conseils aux États défendeurs faisant de plus en plus partie de ses activités, il importera de garantir de bonnes synergies entre le Greffe et le Service de l'exécution des arrêts. Depuis 2015, le Service et la Cour

étudient les moyens de structurer au mieux ces contacts et de sensibiliser la Cour aux problèmes d'exécution de ses arrêts. Certaines activités sont prévues, tels des échanges entre le Service et l'ensemble des greffiers de la Cour, une formation approfondie sur le processus d'exécution et le développement des savoir-faire au sein de la Cour, ainsi que le développement du système HUDOC-EXE, qui sera bientôt lancé. Le Greffe de la Cour pourrait également gagner à recevoir des informations plus fournies en relation avec ses travaux de la part des entités du CdE, notamment sur le résultat des activités de coopération.

61. Un ancien agent du gouvernement italien et des parties prenantes d'autres pays (Grèce et Bulgarie notamment) ont indiqué qu'il n'était pas toujours facile d'interpréter les arrêts de la Cour et de comprendre la teneur exacte des exigences à satisfaire. Ils étaient donc reconnaissants quand la Cour formulait elle-même des recommandations sur les mesures de caractère général à prendre.

- En Italie par exemple, les représentants du gouvernement ont rencontré le Greffe et le Président de la Cour pour examiner l'arrêt *Torregiani*, concernant le surpeuplement dans les établissements pénitentiaires. Lors de cette réunion, les autorités italiennes ont jugé utile d'apprendre comment d'autres pays exécutaient des arrêts analogues (*Ananyev c. Russie* par exemple), notamment pour ce qui est du calcul financier des moyens de réparation. En outre, en février 2016, le Greffe a rencontré des représentants des ministères italiens de la Justice et des Affaires étrangères (dont l'agent du gouvernement), à Rome, pour examiner certaines questions découlant de la jurisprudence la plus récente visant l'Italie, ainsi que des sujets relatifs à la procédure devant la Cour.

- Les parties prenantes grecques ont indiqué que les critères de la Cour régissant les systèmes d'indemnisation en cas de durée excessive des procédures judiciaires avaient été très utiles pour exécuter les trois arrêts pilotes rendus contre la Grèce entre 2012 et 2015.
 - Environ deux tiers des agents des gouvernements ayant répondu à l'enquête d'évaluation ont estimé que les réunions organisées par le Greffe de la Cour avec les États membres étaient des sources « importantes » ou « très importantes » de soutien pour les pays dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de caractère général indiquées dans les arrêts de la Cour.
62. Le suivi des arrêts pilotes est une priorité pour le CM. Dans plusieurs pays, les arrêts pilotes ont été exécutés rapidement, notamment en ce qui concerne la mise en place ou le renforcement des recours internes. C'est le cas des arrêts *Athanasίου et autres c. Grèce* (arrêt définitif au 21 mars 2011), *Ümmühan Kaplan c. Turquie* (arrêt définitif au 20 juin 2012) et *Neshkov c. Bulgarie* (arrêt définitif au 1^{er} juin 2015). Dans ces trois cas, la Cour a imposé à l'État partie de mettre en place une voie de recours effective dans l'année suivant le prononcé de l'arrêt définitif.
- En Grèce, la loi n° 4055/2012, adoptée en 2012, permet aux parties à une procédure judiciaire administrative de demander une réparation équitable si les procédures ont pris plus de temps que ce qui serait raisonnablement justifié compte tenu du fond de l'affaire. La loi a également introduit une procédure judiciaire administrative accélérée. Le CM a clos l'affaire le 9 décembre 2015.
 - En Turquie, deux évolutions sont intervenues au plan institutionnel : la Cour constitutionnelle a commencé à recevoir des requêtes individuelles à partir du 23 septembre 2012, la Commission

d'indemnisation dans le domaine des droits de l'homme à partir du 20 février 2013 (dans ce dernier cas, seules les requêtes concernant des affaires pendantes devant la Cour au 23 mars 2013 étant recevables). Le CM a clos l'affaire en 2014.

- En Bulgarie, le ministère de la Justice a constitué le « Groupe de travail Neshkov » et l'a chargé d'élaborer des propositions législatives visant à exécuter l'arrêt *Neshkov*. Ce groupe de travail était composé de représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du parquet, du pouvoir judiciaire (Cour suprême administrative, Cour suprême de cassation, un juge d'un tribunal de district et un ancien juge de la Cour), de l'administration pénitentiaire (Direction générale de l'exécution des arrêts) et de deux ONG. Il a élaboré des propositions législatives visant à renforcer les recours compensatoires et préventifs. Ces propositions ont été approuvées par le ministère de la Justice et sont actuellement en attente d'approbation par le parlement.

63. Cependant, les études de cas examinées dans le cadre de l'évaluation suggèrent que les arrêts pilotes ne sont pas toujours efficaces.

- Les études de cas examinés suggèrent que les arrêts pilotes, qui fixent des délais précis pour l'exécution, sont efficaces seulement lorsque des changements législatifs importants ont déjà été introduits au niveau national, le plus souvent à la suite de processus d'exécution sous surveillance du CM, attestant ainsi de la « volonté » d'un de créer des voies de recours interne effectives. Ainsi, la Cour a rendu l'arrêt pilote *Ümmühan Kaplan* en 2012, sept ans après l'arrêt *Ormanci* (21 mars 2005). En 2012, la Turquie avait déjà pris des initiatives en vue d'accepter les recours individuels devant la Cour constitutionnelle et la Commission d'indemnisation dans le domaine des droits de l'homme. De même, la Cour a rendu l'arrêt

pilote *Athanasίου* six ans après l'arrêt *Manios c. Grèce* (11 mars 2004), alors que la Grèce avait déjà introduit plusieurs changements législatifs en vue de réduire la durée des procédures judiciaires.

Dans tous les pays où des mesures ont été prises pour donner suite aux arrêts pilotes, on notait une forte proportion de réformistes, qui se servaient justement de l'arrêt pilote pour réclamer des réformes.

- Par ailleurs, même quand des recours internes sont mis en place rapidement pour se conformer à une procédure pilote, il est rare qu'ils permettent de résoudre les problèmes structurels ayant entraîné des délais excessifs. En Grèce par exemple, des mesures ont été prises à la suite des arrêts pilotes pertinents afin d'accorder aux requérants une réparation appropriée pour des violations de l'article 6(1) de la Convention liées à la durée excessive des procédures judiciaires dans les trois branches de l'appareil judiciaire. Toutefois, les observateurs ont relevé que ces recours, tout en introduisant la possibilité de demander une indemnisation à l'État en raison de délais excessifs, ne résolvaient pas le problème du manque de ressources humaines ni celui de l'inadéquation des infrastructures, largement à l'origine des délais incriminés.
- Lorsque la surveillance de l'exécution d'un arrêt pilote est close par le CM, le « rapatriement » de (jusqu'à des) centaines d'affaires, auparavant gelées par la Cour, peut représenter un défi majeur pour les autorités nationales en termes de ressources et d'organisation. Or, on ne sait pas si le Conseil de l'Europe est à même d'offrir un soutien aux États parties pendant cette période critique.
- De plus, le gel des affaires répétitives qu'entraînent les arrêts pilotes est également susceptible d'accroître la charge de travail de la

Cour, car une décision de « dégeler » les affaires à la suite de l'inaction d'un État défendeur ou d'une action insuffisante exige de revoir la position de la Cour dans chaque cas d'espèce.

- Dans quelques cas examinés, ce qui paraît être une tension entre les normes minimales de la Cour et les recommandations du CPT créait des problèmes particuliers (dans certaines affaires¹⁷ par exemple, la Cour n'a pas tenu compte de la norme de 4 m² établie par le CPT¹⁸).

Le rôle du Comité Directeur pour les droits de l'homme et du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme

64. En gardant à l'esprit les normes juridiques du Conseil de l'Europe ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) conduit les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme et conseille et apporte son expertise juridique au Comité des Ministres pour toute question relevant de son domaine de compétence. En décembre 2015, le CDDH a adopté son rapport sur l'avenir à long terme du système de la Convention (mentionné en introduction également). Le rapport formule plusieurs conclusions sur la mise en œuvre nationale de la Convention, portant sur le rôle des parlements nationaux, des structures

¹⁷ Voir par exemple : *Torreggiani et autres c. Italie*, n° 43517/09, § 68, 27 mai 2013. Voir également *Trepashkin c. Russie* (n° 2), n° 14248/05, § 113, 16 décembre 2010 ; *Kozhokar c. Russie*, n° 33099/08, § 96, 16 décembre 2010 ; *Svetlana Kazmina c. Russie*, n° 8609/04, § 70, 2 décembre 2010 ; *Idalov c. Russie*, n° 5826/03, § 101, 22 mai 2012, où la Cour fait référence à 3 m².

¹⁸ « Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT », voir : <http://www.cpt.coe.int/fr/documents-travail/cpt-inf-2015-44-fra.pdf>

nationales des droits de l'homme, de la Cour, du Comité des Ministres, du Service de l'exécution des arrêts et de l'assistance technique.

65. Le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) est un comité intergouvernemental plénier établi par le Comité des Ministres et subordonné au CDDH. Il a pour mission de renforcer l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention et sa mise en œuvre au niveau national. Depuis 2014, le DH-SYSC est tout particulièrement chargé d'aider les États membres à développer leurs capacités internes et de faciliter leur accès aux informations nécessaires.

66. Le DH-SYSC est une plateforme d'échange de vues axée sur les bonnes pratiques et les difficultés d'ordre pratique et procédural. Entre autres exemples d'échanges, citons les suivants :

- le réexamen ou la réouverture d'affaires à la suite d'arrêts de la Cour¹⁹ ;
- les mécanismes visant à garantir la compatibilité de la législation avec la Convention (voir ci-après, partie 2.3).

67. Le DH-SYSC a également été chargé de réviser la Recommandation CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le DH-SYSC fera le bilan de la mise en œuvre de cette recommandation, recensera les bonnes pratiques en la matière et, si nécessaire, mettra à jour la recommandation.

¹⁹ Aperçu de l'échange de vues, tenu lors de la 8^e réunion du DH-GDR, sur les possibilités dans l'ordre juridique interne pour le réexamen ou la réouverture d'affaires à la suite d'arrêts de la Cour. DH-GDR (2015)008 Rev. Voir : [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reforme_chr/DH_GDR/Final%20DH-GDR\(2015\)008%20Rev_F_.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reforme_chr/DH_GDR/Final%20DH-GDR(2015)008%20Rev_F_.pdf)

68. Les agents des gouvernements participant à notre enquête ont estimé que les travaux du CDDH et d'autres comités directeurs du Conseil de l'Europe, et notamment leurs guides de bonnes pratiques, constituaient l'une des formes les plus importantes de soutien du Conseil de l'Europe aux gouvernements, les aidant à identifier, à élaborer et à appliquer les mesures de caractère général préconisées dans les arrêts de la Cour. Seules les recommandations du CM, les activités de suivi du CPT et les réunions entre le Greffe de la Cour et les États membres ont été jugées plus importantes.

Le rôle des projets dans le processus d'exécution

69. Le SG attache une grande importance aux activités d'assistance technique et de coopération, par lesquelles le Conseil de l'Europe appuie l'exécution des arrêts de la Cour²⁰. Des exemples importants de tels projets ont été mis en œuvre au titre du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (FFDH), qui compte parmi ses membres la Norvège, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande, la Suisse et le Royaume-Uni. Le FFDH vise notamment à financer les activités qui contribuent à renforcer la pérennité de la Cour européenne des droits de l'homme. Il soutient la capacité de réactivité du Conseil de l'Europe face aux problèmes relevés en matière d'exécution des arrêts.

70. En ce qui concerne les effets de ces projets :

- Pour leur part, moins d'un tiers des agents des gouvernements ayant répondu à l'enquête

d'évaluation ont considéré que les activités de coopération représentaient une forme de soutien « importante » ou « très importante » pour les pays dans leurs efforts visant à élaborer et à mettre en œuvre les mesures de caractère général préconisées dans les arrêts de la Cour.

- En revanche, les parties prenantes consultées dans le cadre des études de cas ont suggéré que, lorsque les projets comportent un objectif visant spécifiquement à contribuer à l'exécution des arrêts, leurs effets sont positifs, comme l'illustrent les projets mis en œuvre au titre du FFDH, dont les parties prenantes ont confirmé qu'ils ont contribué directement à l'exécution des arrêts, soit en aidant à proposer de nouvelles voies de recours, conformément aux exigences de la CEDH (projet FFDH sur les recours internes permettant de contester des conditions de détention – voir la partie 2.2), soit en renforçant les capacités internes de coordination et de suivi de l'exécution des arrêts (projet FFDH en République de Moldova).
 - Le projet de « Soutien à la mise en œuvre cohérente de la Convention européenne des droits de l'homme en République de Moldova » (2014-2015), exécuté par la Division de la mise en œuvre nationale des droits de l'homme, avec la participation du Service de l'exécution des arrêts, visait notamment à accroître la capacité de l'agent du gouvernement.
 - Le projet sur les recours internes permettant de contester des conditions de détention a aidé les autorités nationales à déterminer les mesures nationales d'exécution à prendre, communiquées au CM sous forme de plans d'action.
- La coopération dans le cadre du mécanisme de subvention de la Norvège (le Programme de

²⁰ D'après une analyse du Secrétaire Général, 32 % des programmes d'assistance technique et de coopération menés par le Conseil de l'Europe visent directement à remédier aux principaux problèmes relevés dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/SG%20Inf\(2015\)17rev_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/SG%20Inf(2015)17rev_EN.pdf)

Subventions norvégiennes) a également largement contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les établissements pénitentiaires et les centres de détention provisoire, en finançant directement la rénovation des infrastructures afin de garantir le respect des droits de l'homme. Les activités financées au titre des subventions de la Norvège ont également permis d'étendre l'application des mesures de probation, conformément aux normes européennes, ainsi que le recours à la surveillance électronique.

- Les progrès limités de l'Ukraine pour remédier aux problèmes relevés en matière d'efficacité de la justice peuvent être attribués à l'arrêt d'un projet mené dans ce domaine. Alors qu'un cadre réglementaire régissant la durée des procédures judiciaires existe depuis 2010, les dispositions pertinentes ne sont pas mises en œuvre, pour diverses raisons – notamment une mauvaise organisation des tribunaux, des ressources insuffisantes et une confiance extrêmement érodée de la population à l'égard du système judiciaire ukrainien. Cette situation aurait pu être réglée par l'exécution d'un projet du Conseil de l'Europe axé sur l'efficacité de la justice en Ukraine, mais le projet envisagé, pourtant lancé, a été suspendu peu après en raison d'un changement de priorités du bailleur de fonds.

71. Les facteurs contribuant à ces effets sont les suivants :

- Les projets qui ont le plus contribué à l'exécution des arrêts de la Cour sont des projets adaptés aux besoins du pays dans ce domaine : c'est le cas des projets du FFDH, où les chargés de projets, tant au stade de la conception que pendant la réalisation du projet, ont largement consulté le Service de l'exécution des arrêts pour déterminer les mesures nécessaires à prendre.
- Toutefois, parmi les projets examinés, ce type de consultation était souvent trop rare et les activités de coopération étaient menées sans considération particulière pour le processus d'exécution des arrêts sous surveillance du CM. L'enquête d'évaluation suggère également que les agents des gouvernements ne sont pas systématiquement consultés par les chargés de projets lors de l'évaluation des besoins effectuée en amont, pour préparer les activités de coopération.
- La participation d'avocats du Greffe de la Cour aux activités de coopération a été jugée utile et particulièrement importante lorsque les projets portent sur des domaines qui sortent du champ d'intervention des organes de suivi mais qui font l'objet de la jurisprudence de la Cour.
- Les tables rondes organisées dans le cadre des projets ont réuni tout un éventail d'acteurs autour du Service de l'exécution des arrêts, du Greffe de la Cour et du CPT afin d'examiner les propositions de réforme. Ces activités ont renforcé les liens informels entre les parties prenantes nationales. Elles sont également l'occasion, pour le Service en particulier, d'avoir des contacts directs avec une grande diversité d'acteurs gouvernementaux (voir la partie 2.1 sur le rôle du Service ci-dessus).
- Enfin, les projets permettent de familiariser les parties prenantes nationales avec les pratiques d'autres pays, surtout quand ils prévoient des visites sur le terrain pour les juges, les procureurs, les agents des services répressifs ou d'autres parties prenantes, et favorisent la diffusion des normes du CdE. Dans leur réponse à l'enquête d'évaluation, les agents des gouvernements ont considéré que les visites dans les pays/échanges d'expériences entre les différents États membres étaient l'aspect des activités de coopération qui devait le plus être renforcé, suivi de près par la qualité des

formations et la diffusion de guides de bonnes pratiques.

72. Le projet FFDH sur les recours internes permettant de contester des conditions de détention a conduit directement à l'établissement de voies de recours internes permettant aux particuliers de contester des violations de la CEDH (article 3). Ce projet est donc analysé plus en détail en partie 2.2, sous « Le rôle du soutien aux projets ».

Le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

73. L'exécution des arrêts de la Cour est examinée dans les rapports périodiques de la Commission de suivi de l'APCE relatifs à certains pays soumis à la procédure de suivi ou de « dialogue post-suivi ». Toutefois, depuis 2000, l'Assemblée parlementaire et en particulier sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (CLAHR) ont entrepris de procéder à leur propre évaluation de l'exécution des arrêts, prônant à cet égard une approche plus proactive des parlements nationaux. Elle a ainsi adopté huit rapports, huit résolutions et sept recommandations invitant notamment certains États membres à remédier aux retards dans l'exécution des arrêts de la Cour. La dernière résolution de l'APCE sur ce thème – la Résolution 2075 (2015)²¹ – se concentre sur neuf pays qui rencontrent des problèmes structurels graves (la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine). Dans le cadre de l'élaboration de leurs rapports sur l'exécution des arrêts de la Cour, les rapporteurs de l'APCE ont tendance à se concerter avec le Secrétariat du CM, le Service

de l'exécution des arrêts et la société civile et effectuent des visites d'information dans certains États membres ; ainsi, l'ancien rapporteur de l'APCE M. Klaas de Vries s'est rendu en Turquie, en Italie et en Pologne en 2014. Par ailleurs, en 2012-2013, la CLAHR a organisé une série d'auditions avec les chefs des délégations nationales auprès de l'APCE et leurs experts (de Bulgarie, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni). Dans sa Recommandation 2079 (2015)²² adressée au CM, l'APCE soulève plusieurs questions relatives au renforcement du processus de surveillance des arrêts de la Cour, invitant par exemple le CM à envisager de recourir aux paragraphes 3-5 de l'article 46 de la CEDH, à assurer une plus grande transparence du processus et à favoriser une plus grande participation des requérants et de la société civile. Depuis janvier 2015, la CLAHR s'est dotée d'une sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

74. L'APCE s'est également efforcée de renforcer la capacité des parlements nationaux de manière à ce qu'ils remplissent leur obligation d'assurer la conformité avec la Convention, notamment par l'exécution des arrêts de la Cour. En 2011, l'APCE a adopté une résolution appelant les parlements nationaux à prévoir une procédure adéquate destinée à vérifier systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention et à surveiller l'exécution des arrêts de la Cour²³. Elle a

²¹ Résolution 2075 (2015). La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Voir : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22197&lang=FR>

²² *La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (09/2015)*, voir le rapport de l'AS/Jur (Doc 13864 + Addendum), la Résolution 2079 (2015) et la Recommandation 2079 (2015) :

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=22198&lang=FR>

²³ Résolution 1823 (2011) de l'APCE. Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe.

également élaboré une vue d'ensemble des structures et mécanismes mis en place par les parlements nationaux pour s'acquitter de ces fonctions²⁴.

75. Enfin, l'APCE a contribué à former et à sensibiliser les députés nationaux et le personnel parlementaire à la CEDH et au rôle des parlements nationaux dans le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour à l'échelle nationale. Ce soutien est analysé en partie 2.4 ci-dessous, sous « Le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ».
76. Les répercussions directes des activités de suivi de l'APCE concernant le processus d'exécution sont difficiles à observer sur le court terme. L'investissement de l'APCE dans ce domaine a éveillé l'intérêt des parlementaires pour les travaux de la Cour et la mise en œuvre de ses arrêts. Toutefois, les parties prenantes consultées par l'équipe d'évaluation ne connaissaient pas les rapports ni les visites de l'APCE. De même, moins de la moitié des agents des gouvernements ayant répondu à l'enquête d'évaluation considéraient que l'APCE était « importante » ou « très importante » pour les pays dans leurs efforts visant à exécuter les arrêts de la Cour. En outre, de nombreux parlements nationaux ne disposent toujours pas de structure adéquate, s'ils en ont, pour s'acquitter de leurs fonctions de suivi et de surveillance. La sous-commission parlementaire roumaine chargée du suivi de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme est une exception notable. La Grèce et la Turquie ont également constitué des commissions parlementaires (Commission permanente spéciale sur le contrôle des

décisions de la Cour en Grèce et Commission d'enquête sur les droits de l'homme en Turquie), qui ont notamment pour mandat de vérifier la conformité des lois avec la Convention et de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour. Toutefois, dans le cas de la Grèce, la commission n'a pas encore commencé ses travaux, et en Turquie, elle ne traite pas directement de l'exécution des arrêts.

77. Les efforts déployés par l'APCE pour renforcer la capacité des parlements nationaux en matière de contrôle de la mise en œuvre des arrêts de la Cour ont eu des répercussions en Ukraine et en République de Moldova, où ils ont conduit à la tenue de débats sur la nécessité de créer une commission parlementaire distincte chargée exclusivement des arrêts de la Cour et de la rédaction des propositions d'amendements à la législation en vigueur et aux projets de loi.
78. Les facteurs contribuant aux répercussions – variables – des activités de l'APCE semblent être les suivants :
- l'absence à ce jour de sanction de l'APCE afin d'encourager les délégations nationales à surveiller la manière dont leur gouvernement met en œuvre les arrêts de la Cour ;
 - la méconnaissance des processus d'exécution au niveau du grand public, d'où la difficulté pour les membres de l'Assemblée parlementaire à donner plus de visibilité à cette question au sein des parlements nationaux.

Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le CdE à l'exécution rapide des arrêts

79. En vertu du système de la Convention, les gouvernements ont pour responsabilité principale d'exécuter les arrêts de la Cour et de concevoir des mesures de caractère individuel comme général, sous la surveillance du CM. Les échanges de vues sur la mise en œuvre de la

Adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 juin 2011.

²⁴ APCE, Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants – Note de fond établie par le Secrétariat, 8 septembre 2015.

Convention et l'exécution des arrêts de la Cour tenus au sein du DH-SYSC se sont révélés très fructueux. Ils permettent, au niveau du CdE, d'échanger les expériences entre pairs sur les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées.

80. L'efficacité de la surveillance du CM est limitée par le caractère politiquement sensible de cette activité, qui consiste notamment en l'exercice de pressions par les pairs sur les États membres non conformes. Le processus de surveillance pourrait gagner en efficacité si la société civile et les SNDH y étaient plus étroitement associées.

81. Le soutien apporté par d'autres entités du CdE (le Service de l'exécution des arrêts et la Cour en particulier) peut permettre aux autorités nationales de mieux comprendre les types de mesures à prendre pour exécuter les arrêts de la Cour. Toutefois, le Service et la Cour doivent disposer des toutes dernières informations sur les pays concernés pour pouvoir formuler des propositions cohérentes et réalisables. D'où l'importance d'une coordination et d'un échange d'informations suffisants entre les grandes entités administratives. À l'heure actuelle, cette coordination dépend des initiatives individuelles des membres du personnel, qui n'ont pas toujours le temps de se mettre en contact avec leurs collègues au sein du Greffe de la Cour, ou inversement. La haute direction doit promouvoir et/ou renforcer les mécanismes en place (par exemple, la coopération entre le DH-SYSC – et son Secrétariat – et le Service). Des mécanismes doivent également être créés pour permettre aux diverses entités d'échanger des informations de manière plus régulière et automatique et, s'il y a lieu, de solliciter l'expertise des membres du personnel avec plus

de réactivité et d'organisation. Lorsqu'il existe de tels échanges et des synergies fructueuses, ceux-ci ont été facilités par la mobilité du personnel entre les entités (c'est-à-dire, entre le Secrétariat du CM et le Greffe de la Cour, le CPT et le Service, le Greffe de la Cour et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit).

82. La complexité des problèmes à résoudre en vue d'exécuter les arrêts de la Cour nécessite souvent des interventions plus soutenues au niveau national. Or, seules les activités menées dans le cadre de projets permettent d'assurer de telles interventions, de réunir toutes les parties prenantes concernées à l'occasion de tables rondes et d'associer les experts nationaux ou internationaux à l'élaboration de propositions de mesures législatives ou administratives. Cela étant, s'il existe des exemples positifs d'activités de coopération axées sur l'exécution des arrêts, ces activités représentent toujours une minorité des projets mis en œuvre par le Conseil de l'Europe. Il serait utile d'« intégrer » l'exécution des arrêts de la Cour non seulement dans la conception de toutes les activités de coopération mais aussi dans d'autres aspects des activités du Conseil de l'Europe, notamment le processus d'établissement des priorités dans le cadre de l'élaboration des plans d'action de coopération bilatérale entre le Conseil de l'Europe et les pays. Si les priorités sont fixées par les directions générales opérationnelles, elles ne sont pas toujours bien prises en compte dans ces plans d'action en raison d'une logique interne différente ; en effet, les plans d'action constituent un cadre programmatique approuvé par l'État membre concerné et servent à lever des fonds extrabudgétaires.

2.2. Mise en place de recours internes en cas de violations de droits protégés par la Convention

83. La partie qui suit évalue l'efficacité des activités menées par le Conseil de l'Europe, dans le cadre de projets ou hors projet, pour soutenir la mise en place de recours internes. Le terme « recours » désigne ici les mécanismes qui permettent aux particuliers d'introduire un recours contre des violations des droits de l'homme devant les instances nationales compétentes et, quand de telles violations sont établies, d'obtenir réparation et d'exiger de l'État qu'il prévienne toute autre violation des droits individuels. Dans le présent document, différence est faite entre la mise en place de recours internes et l'adoption de mesures de fond, sous forme de législation ou de mesures administratives, qui visent à supprimer ou à réduire les cas de violation de la CEDH, même en l'absence de recours individuels.

84. De 2012 à 2015, des recours internes ont été mis en place ou renforcés dans les 10 pays examinés dans le cadre de l'évaluation. Toutefois, quelques pays pèchent toujours par l'absence de recours dans certains domaines (par exemple en Ukraine concernant la durée des procédures judiciaires). Par ailleurs, l'efficacité des recours mis en place est très souvent jugée insuffisante, notamment lorsqu'il s'agit de recours individuels contre des mauvais traitements infligés par la police.

85. Les principales activités hors projet du Conseil de l'Europe visant à mettre en place des recours internes, ou à les renforcer, dans les domaines thématiques de l'évaluation (outre les activités de la Cour même, à travers ses arrêts pilotes – voir la partie 2.1 ci-dessus) sont celles du CPT, avec ses visites périodiques de suivi, et celles du Commissaire, avec ses visites

et ses rapports. En ce qui concerne l'assistance dans le cadre de projets, l'activité la plus importante est celle des projets du FFDH, axés sur la mise en place de recours internes permettant de contester les conditions de détention et mis en œuvre par le Service de l'exécution des arrêts.

Le rôle du Comité européen pour la prévention de la torture

86. La mise en place de recours internes est une dimension importante de l'activité du CPT dans tous les pays évalués. L'activité du CPT dans ce domaine est axée sur les thèmes qui relèvent de sa mission de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, soit : les mauvais traitements infligés par la police dans les centres de détention, l'efficacité des enquêtes sur de tels traitements et les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les centres de détention provisoire.
87. Si l'axe d'intervention du CPT varie selon les problèmes rencontrés dans le pays, des points communs existent :
- La mise en place de recours internes effectifs permettant aux détenus de contester leurs conditions de détention figure invariablement dans les recommandations détaillées émises par le CPT dans le cadre de ses activités de suivi périodique des pays faisant l'objet de notre évaluation. Le CPT a invité les autorités nationales à mettre en place des procédures de recours effectives, dans le système pénitentiaire comme en dehors. Lorsque de tels recours existaient, souvent sous la forme d'une institution du médiateur, le CPT a invité les autorités nationales à veiller à ce que les détenus puissent y accéder en toute confidentialité. Il a également souligné la nécessité d'accroître les ressources financières

et humaines des mécanismes de surveillance indépendants, tels les mécanismes nationaux de prévention (MNP). Son mandat étant axé sur la prévention des violations de l'article 3, le CPT a accordé une attention moindre aux recours compensatoires, c'est-à-dire les procédures qui permettent à des détenus d'introduire devant les juridictions civiles ou administratives internes une demande d'indemnisation pour toute période de détention passée dans des conditions non conformes à l'article 3.

- La mise en place de recours internes permettant aux particuliers de contester des mauvais traitements par la police figure également en bonne place dans les rapports du CPT émis pendant la période examinée. La principale recommandation du CPT en la matière concerne la nécessité de créer un organisme national indépendant spécialisé dans l'instruction des plaintes visant les forces de l'ordre. Selon le contexte national, le CPT a également invité les autorités compétentes à veiller à ce que les demandes d'enquête soient traitées rapidement par les juges.

88. Les constats de la présente évaluation tendent à indiquer que les activités du CPT ont eu des répercussions sur la mise en place de recours internes dans plusieurs pays, en particulier en ce qui concerne les conditions de détention :

- Ainsi, en Bulgarie, plusieurs années après la publication des recommandations du CPT soulignant la nécessité d'établir des procédures de recours effectives pour les détenus, un groupe de travail constitué par le gouvernement a, en 2015, élaboré une série de propositions visant à renforcer les recours préventifs et compensatoires permettant aux détenus d'obtenir réparation en cas de violation de l'article 3 en relation avec des conditions de détention. Les parties prenantes bulgares, tant gouvernementales que non gouvernementales, attribuent cette évolution au CPT (entre autres

facteurs), mais de manière différente. De l'avis d'une ONG, la déclaration publique faite par le CPT en mars 2015 a été un facteur déclenchant majeur pour les autorités bulgares. Pour l'agent du gouvernement, c'est plutôt le dialogue confidentiel engagé par le CPT avant cette déclaration qui a contribué à renforcer la position des responsables politiques, déjà favorables aux réformes.

- En République de Moldova, une recommandation du CPT de 2011 visant à renforcer la capacité du MNP à effectuer des inspections indépendantes a entraîné plusieurs évolutions au plan institutionnel, notamment la décision de transférer le MNP du Centre des droits de l'homme (dont les ressources étaient insuffisantes pour s'acquitter de ses fonctions) au nouveau Bureau du médiateur, chargé, en avril 2014, d'assumer la responsabilité de mettre en œuvre le MNP. Le médiateur demeure confronté à des difficultés pour mener à bien cette tâche, mais il jouit de pouvoirs plus importants pour effectuer des inspections indépendantes.

- En Roumanie, une loi a été adoptée en 2013 qui confère des pouvoirs de redressement au juge chargé de contrôler l'exécution des peines, qui peut connaître des recours introduits par des détenus concernant de mauvaises conditions de détention. Cette évolution est conforme aux recommandations du CPT de 2010 sur la nécessité d'offrir aux détenus des voies de recours au sein et en dehors du système pénitentiaire. Cela étant, au cours de sa visite en Roumanie, en 2014, le CPT a constaté que de nombreux détenus étaient réticents à l'idée de saisir un juge, en raison d'inquiétudes quant à la confidentialité du système.

89. Dans l'enquête d'évaluation, une part importante des agents des gouvernements (68 %) a estimé que les normes et les activités de suivi du CPT étaient « importantes », voire «

très importantes », pour aider les pays dans leurs efforts visant à mettre en œuvre les mesures de caractère général nécessaires pour exécuter les arrêts de la Cour. Toutefois, dans plusieurs pays visités par l'équipe d'évaluation, les recommandations du CPT concernant la nécessité de renforcer la capacité du MNP à mettre en place des mécanismes de surveillance indépendants n'avaient pas été suivies d'effet pendant la période examinée (Pologne, Ukraine).

90. Le CPT semble avoir été moins efficace dans ses interventions visant à appuyer la création de voies de recours effectives pour obtenir réparation en cas de violences policières commises dans les centres de détention :

- Sur les six pays analysés à ce titre, quatre (la Bulgarie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Turquie et la République de Moldova) continuent de confier à des unités du parquet ou du ministère de l'Intérieur le soin d'instruire les plaintes contre les membres des forces de l'ordre, malgré la recommandation du CPT visant à créer un organisme indépendant pour ce faire.
- Dans les deux autres pays, l'organisme indépendant créé à cette fin soit ne fonctionne pas (Bureau d'enquête sur les comportements arbitraires en Grèce, qui ne dispose d'aucune ressource financière ni humaine), soit ne

fonctionne pas encore (Bureau national d'enquête en Ukraine, qui devrait commencer à fonctionner fin 2017).

91. De nombreux facteurs semblent contribuer à l'influence du CPT :

- Les réformes en matière de conditions pénitentiaires exigent une prise de conscience de l'opinion publique et une acceptation par les partis politiques pour que les propositions de réformes soient approuvées par le parlement (voir l'encadré 3 ci-après pour un exemple du rôle joué par l'opinion publique dans le processus de réforme du système pénitentiaire, en Italie). Les réponses qualitatives reçues des agents des gouvernements dans le cadre de l'enquête d'évaluation l'ont également souligné, considérant que la résistance aux réformes opposée par certains groupes parlementaires constitue un obstacle important à l'exécution rapide des arrêts de la Cour. Par conséquent, l'importance d'assurer la publicité des visites et des rapports du CPT et de veiller à la publication précoce des rapports devrait être soulignée. Dans tous les pays évalués, les organisations de la société civile ont confirmé que les visites et les rapports du CPT jouaient un rôle essentiel pour sensibiliser l'opinion publique et contribuer à porter au grand jour les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires.

Encadré 3. Campagnes de sensibilisation des organisations de la société civile : l'exemple de l'Italie

Le surpeuplement carcéral est un problème de longue date en Italie et les autorités ont périodiquement recouru à des amnisties générales pour l'atténuer. Récemment toutefois, l'opinion publique et les médias se sont opposés à cette solution pour des raisons de sécurité.

L'ONG Radicali a joué un rôle important dans le processus de réforme des politiques pénitentiaires lancées par le Président de la République italienne, Giorgio Napolitano, en expliquant à l'opinion publique les problèmes rencontrés par les établissements pénitentiaires et leurs conséquences néfastes pour la société. L'ONG a entrepris de lire régulièrement des lettres de détenus lors d'un programme radiophonique spécial consacré à la vie en prison.

- Les acteurs non gouvernementaux consultés au sujet de l'efficacité du CPT ont souligné le rôle important que celui-ci jouait pour relayer leurs préoccupations sur l'orientation des politiques, surtout lorsqu'ils ne participent pas au processus d'élaboration de ces politiques.

***Citation d'un entretien :** « Le CPT a réussi à instaurer un climat de confiance avec les ministères de la Justice et les services pénitentiaires nationaux, ce qui l'aide à convaincre les autorités nationales de la nécessité d'adopter les mesures nécessaires. »*

- Le CPT semble également exercer une influence directe sur certains acteurs gouvernementaux, notamment au sein des ministères de la Justice et des services pénitentiaires nationaux, qui reconnaissent l'expertise de ses membres et apprécient la confidentialité de leur dialogue. Les acteurs gouvernementaux signalent à l'unanimité que le CPT est une source normative importante concernant la manière de mettre en place des recours préventifs pour contester des conditions de détention inadaptées et en particulier la manière d'instruire les plaintes des détenus. Dans l'ensemble, ils ne voient pas dans le CPT un moyen de contrainte par lequel le Conseil de l'Europe imposerait ses normes, mais plutôt une

source de conseils constructifs, techniques, sur la manière d'améliorer les services pénitentiaires.

- Enfin, les recommandations du CPT concernant la nécessité d'effectuer des inspections indépendantes dans les prisons concordent avec le soutien apporté par d'autres institutions internationales, les autorités nationales ayant signé le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT), qui prescrit l'établissement d'un mécanisme national de prévention. Des efforts devraient être déployés pour aligner les visites et les autres interactions du CPT sur les activités des autres organisations internationales afin de tirer parti des actions conjointes. En Grèce par exemple, les parties prenantes se sont accordées pour reconnaître que les autorités tenaient davantage compte des recommandations du CPT lorsqu'elles étaient contraintes de faire rapport au titre de l'OPCAT.
92. En ce qui concerne les obstacles à l'efficacité du CPT, plusieurs facteurs peuvent être relevés :
- Les parties prenantes nationales ont pointé du doigt l'intervalle de temps important entre les visites du CPT et la publication de ses rapports ; dans certains cas, cet intervalle atteint plusieurs années, la publication étant contrôlée par les autorités nationales. Ce défaut a été souligné notamment par les membres de la société

civile, mais aussi par les autorités pénitentiaires de plusieurs pays, qui ont indiqué qu'il était parfois difficile de remédier aux problèmes soulevés par le CPT alors que de nouveaux développements étaient intervenus.

Citation d'un entretien : « *Le CPT serait plus efficace si ses rapports étaient diffusés plus tôt. Les informations qu'ils contiennent sont importantes et nécessaires, mais leur mise à disposition l'est tout autant. Il faut se rappeler que ces rapports doivent être traduits et officiellement transmis aux entités concernées.* »

- Par ailleurs, si les visites du CPT suscitent généralement l'attention des médias, c'est moins le cas de la publication de ses rapports, qui sont principalement diffusés sur le site internet du Conseil de l'Europe. De l'avis d'un représentant de la société civile, le plus gros défi du Conseil de l'Europe consiste à renforcer sa capacité de communication.

Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme

93. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a pour principal atout de pouvoir à son gré se concentrer sur des aspects des droits de l'homme qu'il considère particulièrement urgents, sans contrainte juridique ni politique qui restreindrait sa marge de manœuvre. Cela signifie que le Commissaire s'intéresse souvent à des questions négligées par d'autres entités du Conseil de l'Europe. Les conditions de détention ont donc rarement été au cœur de ses activités puisque cette question relève du mandat du CPT, à l'exception de la justice pour les mineurs, sur laquelle le Commissaire s'est penché dans le cadre de ses

travaux sur les droits de l'enfant²⁵. Une autre exception concerne les conditions de détention des demandeurs d'asile et des migrants, objet de plusieurs rapports sur les pays (à l'instar du rapport de 2012 sur l'Italie). En revanche, les autres thèmes de la présente évaluation – en particulier l'impunité de la police et la durée excessive des procédures judiciaires – constituent souvent des priorités pour le Commissaire lors de ses visites dans les pays et dans ses rapports, même si leur importance varie selon le cas et les circonstances.

94. La présente partie recense les formes de soutien apportées spécifiquement par le Commissaire à la mise en place de recours internes dans ces domaines et analyse l'incidence de ce soutien, qui prend principalement deux formes : les visites dans les pays et les rapports y relatifs d'une part et le soutien à l'ensemble des États membres par des conseils thématiques et la sensibilisation, sous forme de recommandations, d'avis et de rapports, d'autre part. Ainsi, le Commissaire a publié un article sur les violences policières dans son Carnet des droits de l'homme et un Avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police²⁶.
95. Le Commissaire possède également le pouvoir d'intervenir en qualité de tierce partie devant la Cour. Toutefois, il a fait usage de ce pouvoir dans très peu d'affaires (à ce jour, 13 affaires seulement, dont aucune dans les domaines thématiques de l'évaluation). Dans son premier rapport trimestriel d'activité 2016, le Commissaire justifie cette approche prudente

²⁵ Entretien avec le Bureau du Commissaire des droits de l'homme. Voir le rapport 2015 sur la Bulgarie.

²⁶ Carnet des droits de l'homme de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Les violences policières – une menace grave pour l'État de droit, 25 février 2014 ; Avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH(2009)4, 12 mars 2009.

par la nécessité d'apporter une réelle valeur ajoutée, c'est-à-dire en intervenant uniquement dans les domaines qu'il a étudié de manière approfondie et dont il a une connaissance directe. Il indique à cet égard qu'il utilise ce pouvoir bien plus activement depuis quelque temps.

96. Dans ses rapports sur les pays, le Commissaire a formulé les recommandations suivantes dans les domaines thématiques de l'évaluation :

- en ce qui concerne les conditions de détention, le Commissaire a invité instamment les autorités nationales à renforcer l'indépendance et les ressources du médiateur et à désigner un MNP en l'absence de tel mécanisme (Turquie, 2013) ;
- en ce qui concerne la détention provisoire illégale, le Commissaire a exhorté les autorités nationales à mettre en place des recours internes effectifs pour contester les placements en détention provisoire injustifiés (Ukraine, 2012) ;
 - en ce qui concerne l'impunité de la police, le Commissaire a invité les autorités à ouvrir rapidement des enquêtes et des poursuites contre les responsables, conformément aux lignes directrices du CM (Ukraine, 2014). Il a également invité instamment les autorités à envisager d'établir un mécanisme indépendant de dépôt et d'instruction des plaintes contre la police (Ukraine, 2012 et 2014 ; Turquie, 2013) mais aussi à réformer le parquet, en particulier la procédure de nomination du procureur général, afin de garantir son indépendance (République de Moldova, 2013). Enfin, dans un document thématique sur « La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale »²⁷, publié en 2015, le Commissaire a

rappelé la nécessité de garantir l'accès à une institution qui peut offrir une voie de recours effectif aux personnes qui estiment que les services de sécurité ont porté illégalement atteinte à leurs droits ;

- en ce qui concerne la durée excessive des procédures judiciaires, le Commissaire a invité les autorités nationales à mettre en place un recours effectif permettant aux particuliers de dénoncer des délais indus dans la procédure judiciaire et de demander réparation (Ukraine, 2012 ; Turquie, 2013).

97. Il est difficile de dire précisément quelles sont les répercussions des interventions du Commissaire, celui-ci ayant dans tous les pays agi conjointement avec d'autres partenaires. Toutefois, les parties prenantes nationales consultées pour l'évaluation ne semblaient pas toujours au fait des visites et des rapports du Commissaire (les juges et les députés notamment ne se rappelaient pas des visites du Commissaire, tandis que les procureurs et le personnel du ministère de la Justice, dont les agents de gouvernement, semblaient plus au fait de ses interventions). La plupart des ONG consultées connaissaient les travaux du Commissaire. Les ONG internationales ont d'ailleurs salué la « politique de la porte ouverte » appliquée par le Commissaire à l'égard des ONG.

98. L'incidence de l'action du Commissaire dépend également du pays et du contexte national et international. Ainsi :

- En République de Moldova, les acteurs gouvernementaux ont considéré que la visite du Commissaire et son rapport de 2013 avaient été des facteurs déclenchants importants du processus de réforme du ministère public.
- En Turquie, l'agent du gouvernement a jugé l'influence du Commissaire utile dans la

²⁷ La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale (2015). Voir : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/publications>

définition du contenu du projet du CdE sur la justice pénale.

- En Ukraine, les recommandations du Commissaire sur la durée des procédures judiciaires (visant à mettre en place des recours effectifs) n'ont pas été prises en compte.
- Si les recommandations formulées par le Commissaire en matière de justice pénale après les événements de Maïdan ont eu un effet d'impulsion sur les changements d'ordre politique en Ukraine, d'après l'agent du gouvernement, elles ont coïncidé avec un intérêt et un soutien accrus de plusieurs organisations et bailleurs de fonds internationaux à l'égard des réformes du système de justice pénale en Ukraine, et il est donc difficile d'isoler la seule influence du Commissaire dans ce domaine.

99. Les facteurs qui déterminent l'influence variable du Commissaire sont notamment les suivants :

- La communication : au cours de ses visites dans les pays, le Commissaire rencontre les plus hauts représentants du gouvernement, du parlement, du pouvoir judiciaire, de la société civile et des structures nationales des droits de l'homme. Toutefois, pour que son message ait une résonance politique, il doit être relayé par les médias nationaux et en particulier par la télévision nationale. L'investissement du Commissaire dans les activités de communication et d'information s'est notablement accru ces dernières années, mais il pourrait être utile de renforcer cette action au niveau national, afin d'assurer une plus grande publicité de ses visites et rapports dans les médias nationaux²⁸.

²⁸ Rapport annuel d'activité 2015 de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 14 mars 2016, CommDH(2016)7, p. 46. Voir <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2933581&SecMode=1&DocId=2369776&Usage=2>

- Les recommandations par pays du Commissaire et ses rapports thématiques s'appuient sur les normes européennes ou internationales en vigueur. Comme indiqué pour le CPT (voir plus haut), les normes du Conseil de l'Europe sont beaucoup plus connues en relation avec les conditions de détention qu'en matière d'efficacité des enquêtes sur les mauvais traitements infligés par la police (et en particulier d'autres aspects des activités de celle-ci). Il n'en reste pas moins que la souplesse et l'indépendance du Commissaire constituent sa principale valeur ajoutée, car elles lui permettent de porter à l'attention des autorités nationales des questions essentielles à ses yeux, qui sont souvent négligées par les autres entités du Conseil de l'Europe. Il peut donc invoquer les normes internationales, même si elles ne sont pas vraiment visibles dans les instruments du Conseil de l'Europe. Un peu plus de la moitié des agents des gouvernements ayant répondu à l'enquête d'évaluation ont qualifié d'« important », voire « très important », le soutien apporté par le Commissaire aux pays dans leurs efforts visant à identifier, à élaborer ou à mettre en œuvre des mesures de caractère général.

Le rôle du soutien aux projets

100. Seuls deux projets axés spécifiquement sur la mise en place de recours internes ont été mis en œuvre par le Conseil de l'Europe dans la période considérée pour l'évaluation (2012-2015) dans les pays sélectionnés pour les études de cas : 1) le projet sur les recours internes permettant de contester des conditions de détention, qui visait spécifiquement à aider les pays partenaires à mettre en place des recours préventifs et compensatoires pour contester des conditions de détention, y compris la détention provisoire

(2012-2015), et auquel ont participé six pays partenaires – la Bulgarie, la Pologne, la République de Moldova, la Roumanie, la Fédération de Russie et l’Ukraine ; 2) le projet-passerelle avec le projet de « Soutien à la Cour Constitutionnelle de la Turquie pour une mise en place effective du système de recours individuel en Turquie » (2013-2014), également financé par le Fonds fiduciaire pour les droits de l’homme, visant à garantir l’efficacité du nouveau système de recours individuel en Turquie. Ce projet-passerelle a été précédé du programme joint visant à renforcer le rôle des autorités judiciaires suprêmes en Turquie et a été suivi du programme joint visant à soutenir la mise en œuvre du système de recours individuel devant la Cour constitutionnelle de la Turquie. Il atteste de la valeur ajoutée importante des activités de coopération du Conseil de l’Europe – la continuité entre les deux projets est assurée et la mémoire institutionnelle est mise à profit.

101. Les autres projets étaient davantage tournés vers l’adoption des mesures de fond nécessaires pour garantir la conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la CEDH ou vers le renforcement des capacités (voir les parties 2.3 et 2.4 sur le soutien aux projets ci-après). Étant donné la fréquence avec laquelle la Cour constate des violations de l’article 13 de la CEDH, en raison de l’absence de voie de recours effectives, il pourrait s’avérer utile d’accorder une place plus importante à cet aspect de la jurisprudence de la Cour dans les évaluations des besoins réalisées en vue de contribuer à la conception des projets du Conseil de l’Europe.

102. Dans certains cas, des projets ont été mis en œuvre qui, tout en étant axés sur les mesures de fond et/ou le renforcement des capacités, portaient également sur la mise en

place ou le renforcement de recours internes particuliers :

- En République de Moldova par exemple, le projet de soutien aux réformes de la justice pénale, géré par la DGI et financé par le Gouvernement du Danemark (2015-2017), s’intéresse à diverses réformes de la justice pénale et inclut parmi ses objectifs le renforcement du MNP et la réforme du ministère public.
- Le projet de soutien à la réforme du système de justice pénale en Ukraine (2013-2015), mené par le Conseil de l’Europe et financé par le Gouvernement du Danemark, portait également sur diverses réformes de la justice pénale et avait pour composantes la réforme du parquet, la mise en place d’une aide juridique gratuite et la contribution à l’élaboration et l’application d’une loi sur le Bureau national d’enquête de l’Ukraine.
- Le projet d’amélioration de l’efficacité du système de justice pénale de la Turquie (2012-2014) incluait parmi ses objectifs la fourniture de conseils d’experts sur la création d’une commission de surveillance des forces de l’ordre, qui enregistrera et suivra de manière centralisée les mesures prises/à prendre par les autorités administratives concernant les infractions commises par des policiers.

103. Ces projets ont eu les répercussions suivantes :

- Le projet sur les recours internes permettant de contester des conditions de détention (illustré à l’encadré 4 ci-après) et le projet sur les recours individuels en Turquie ont contribué à améliorer le fonctionnement des recours internes concernés.
- Les chargés de projets consultés par l’équipe d’évaluation ont également souligné les effets des projets sur le renforcement de la volonté politique dans les pays concernés, en

rendant le processus d'exécution – souvent mal compris à l'échelle nationale – plus concret pour les parties prenantes.

Encadré 4. Retombées des projets visant à renforcer les recours internes

Projet sur l'exécution des arrêts de la Cour dans le domaine des conditions de détention en Roumanie

En 2009, la Roumanie a lancé une réforme de sa politique en matière de justice pénale. Ce processus a conduit à l'adoption d'un nouveau Code pénal, d'un nouveau Code de procédure pénale, tous deux entrés en vigueur le 1^{er} février 2014, et de nouvelles lois sur la probation et l'exécution des peines. Dans le cadre du projet susmentionné, la Roumanie a sollicité l'aide d'experts du CdE pour évaluer la loi sur l'exécution des peines.

La plupart des observations communiquées aux autorités roumaines ont été prises en compte dans la version finale de la loi adoptée par le parlement en juin 2013. En particulier, cette loi étend les compétences du juge d'application des peines de manière à ce qu'il puisse connaître des recours introduits par les détenus concernant de mauvaises conditions de détention et notamment l'incapacité de l'administration pénitentiaire à garantir l'espace vital minimum consacré par la réglementation interne. Les décisions du juge d'application des peines sont contraignantes pour l'administration pénitentiaire.

104. Les autres projets, qui n'étaient pas axés exclusivement sur le renforcement des recours internes, ont eu des retombées plus limitées dans ce domaine.

- En Ukraine, le Bureau spécial d'enquête n'a toujours pas été créé, malgré l'expertise et les conseils prodigués dans le cadre du projet en vue de jeter les bases de l'adoption de ce nouveau mécanisme institutionnel chargé d'enquêter sur les violations graves des droits de l'homme commises par des membres des forces de l'ordre.
- En Turquie, si un projet de loi visant à créer une Commission de surveillance des forces de l'ordre a été élaboré en 2012, la création de cette commission n'a cessé d'être reportée et est désormais prévue pour fin 2016.
- En République de Moldova, le projet a effectué une évaluation approfondie de la nouvelle loi sur le médiateur, entrée en vigueur en avril 2014. L'évaluation a conclu à l'absence de sécurité juridique concernant la question de savoir quel organe constituerait le MNP – le

médiateur ou le Conseil pour la prévention de la torture (qui relève du médiateur). Des recommandations de modifications d'ordre juridique ont été formulées pour remédier à ce problème et garantir le bon fonctionnement du MNP. Au moment de la visite de l'équipe d'évaluation en République de Moldova, le Bureau du médiateur était en pleine réforme et l'on attendait toujours une réponse à ces recommandations particulières. Dans d'autres pays où aucun soutien n'a été apporté à l'institution du médiateur dans le cadre de projets, les parties prenantes ont regretté la participation moindre du Conseil de l'Europe dans ce domaine (Roumanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »).

105. Les facteurs contribuant à l'efficacité des projets de soutien à la mise en place de recours internes sont les suivants :

- a) Les objectifs du projet : l'un des principaux facteurs de réussite du projet sur les recours internes permettant de contester des conditions de détention et du projet sur la mise

en place de recours individuels devant la Cour constitutionnelle de la Turquie a trait au fait qu'ils étaient axés exclusivement sur le renforcement des recours internes en question. Le chargé de projet a donc pu rigoureusement coordonner les activités du projet, en fixant des étapes essentielles pour les processus d'exécution dans chacun des pays partenaires. C'est aussi le cas du projet sur les conditions de détention, où le chargé de projet a travaillé au sein du Service de l'exécution des arrêts et a adapté les activités du projet aux besoins essentiels du processus d'exécution. En Turquie, un autre projet visant à soutenir la mise en place de recours individuels devant la Cour constitutionnelle a été lancé peu après le prononcé de l'arrêt pilote *Ummühan Kaplan*, qui fixait une date butoir pour créer une voie de recours effective. Les autres projets mis en œuvre dans les pays concernés par l'évaluation n'étaient pas particulièrement axés sur la mise en place de recours internes.

- b) La conception du projet : les bénéficiaires du projet ont tous reconnu que l'échange d'expériences entre les pays confrontés à des problèmes identiques était l'un des aspects les plus utiles des projets, car c'est une source d'incitation et d'inspiration, comme l'illustrent les visites d'étude organisées en Italie et aux Pays-Bas dans le cadre du projet sur les recours internes dans le domaine des conditions de détention par exemple ou, pour le projet en Turquie, la conférence de haut niveau organisée en vue d'évaluer le fonctionnement du système de recours individuel, qui a réuni des représentants des cours constitutionnelles d'Allemagne, d'Espagne et de Roumanie.
- c) Les évaluations des besoins : tant le projet sur les recours internes permettant de contester des conditions de détention que le projet sur les recours individuels en Turquie ont bénéficié d'évaluations des besoins détaillées pendant

leur exécution. En ce qui concerne le premier projet, les rapports d'experts ont accordé une attention particulière aux lacunes et/ou faiblesses relevées au niveau des recours préventifs et compensatoires disponibles dans chaque pays et ont formulé des suggestions concrètes d'autres mesures à prendre. En ce qui concerne le projet en Turquie, une évaluation des besoins détaillée a permis d'identifier les principaux défis et difficultés rencontrés par la Cour constitutionnelle dans la mise en œuvre du processus de recours individuel.

- d) L'exécution du projet : l'attachement et la motivation affichés par les chargés de projet et le personnel basé à Strasbourg et dans les Bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre des activités de qualité, parfois dans des contextes difficiles, méritent d'être salués. Toutefois, la concentration excessive du pouvoir décisionnel à Strasbourg a été considérée par le personnel de terrain comme un facteur retardateur pour certains aspects importants de la mise en œuvre du projet – recrutement de consultants, réponses aux enquêtes par les partenaires de coopération ou prise en compte de nouveaux besoins par exemple. D'après le personnel d'un Bureau extérieur situé dans un des pays visités par l'équipe d'évaluation, cette situation signifie que d'autres organisations internationales sont mieux placées pour répondre à l'évolution des besoins sur le terrain. Un groupe de travail interne a été créé pour étudier les questions relatives à la décentralisation²⁹. Par ailleurs, l'ODGP a élaboré une nouvelle méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe (PMM). Un audit interne est également en cours de

²⁹ Groupe de travail sur le déploiement d'experts et de membres du personnel sur le terrain, divisé en deux sous-groupes, l'un chargé d'élaborer des méthodes de travail efficaces entre Strasbourg et le terrain, l'autre de l'expertise sur le terrain.

réalisation par la DIO pour évaluer les politiques et les résultats en matière de décentralisation.

- e) La diffusion des résultats du projet : la diffusion insuffisante des réalisations du projet à l'échelle nationale est un autre facteur qui limite les retombées des projets. Les agents des gouvernements ne sont pas toujours au fait des activités menées dans le cadre des projets et ces activités apparaissent donc rarement dans les bilans d'action qui décrivent les progrès accomplis en matière d'exécution des arrêts de la Cour. L'absence de Bureaux extérieurs dans plusieurs pays concernés par l'évaluation vient aggraver ce problème. Toutefois, même quand des Bureaux extérieurs ont été créés, l'absence de stratégie claire en matière de visibilité et de communication et l'absence de chargés de communication au niveau local rendent le travail de diffusion difficile.
- f) L'échange d'informations au sein du Conseil de l'Europe : l'absence de mécanisme officiel de retour d'information au sein du Conseil de l'Europe crée également des occasions manquées d'utiliser les projets pour éclairer les interventions du Service de l'exécution des arrêts, des organes de suivi et des comités directeurs. Les résultats des projets, y compris l'expertise juridique, peuvent contribuer à l'activité normative du CdE, mais ces réalisations ne sont pas suffisamment connues ni reconnues par les différentes entités.

Le rôle du Comité directeur pour les droits de l'homme et du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme

106. Le CDDH a élaboré un guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes qui expose les principes juridiques fondamentaux auxquels doivent répondre les

recours effectifs de manière générale et les caractéristiques que doivent présenter les recours dans certaines situations spécifiques, ainsi que les recours généraux, pour être effectifs. Le guide identifie également de bonnes pratiques qui peuvent être une source d'inspiration pour d'autres États membres³⁰. Il a été adopté par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013. Les situations spécifiques traitées dans le guide concernent les recours relatifs à la privation de liberté, qui doivent porter tant sur la régularité de la mesure que sur les conditions de détention et le traitement de la personne privée de sa liberté, et les enquêtes dans le cadre d'allégations de violation des articles 2 et 3 de la Convention.

107. Le DH-SYSC est chargé d'approfondir la Recommandation CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures et son Guide de bonnes pratiques.

108. Il convient également de noter que le rapport de 2015 du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la CEDH est axé sur la question des recours internes. D'après le rapport, « [l]a question des recours internes doit être au cœur de toute activité de soutien à la mise en œuvre de la Convention au niveau national et dans les travaux thématiques menés par les comités pertinents du Conseil de l'Europe, notamment ceux impliquant des représentants des systèmes juridictionnels nationaux (juges, procureurs, etc.). »

Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le CdE à la mise en place de recours internes

109. Outre la Cour (par ses arrêts pilotes – voir la partie 2.1), seules deux entités hors

³⁰ Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes. Conseil de l'Europe. Voir : <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/GuideBonnesPratiques-FINAL-FR.pdf>

projet du Conseil de l'Europe – le CPT et le Commissaire – ont inscrit la mise en place de recours internes au rang de leurs activités visant à soutenir les autorités nationales dans les domaines thématiques de l'évaluation. Le CPT et le Commissaire exercent tous les deux une influence en sensibilisant l'opinion publique aux problèmes existants (notamment par la publicité qui suit habituellement leurs visites) et en organisant des réunions avec diverses parties prenantes nationales, des ministères de la Justice aux parlements, aux membres du pouvoir judiciaire et aux défenseurs des droits de l'homme. La couverture de leurs activités par les médias nationaux est donc une condition importante de l'efficacité de leur action, tout comme la publication précoce des rapports du CPT.

Citation d'un entretien : « La jurisprudence de la Cour, les normes du CPT, les recommandations du CM, ont toutes joué un rôle déterminant dans la conception des réformes nationales. Ainsi, la jurisprudence de la Cour a été analysée pour éclairer la nature et la portée des réformes relatives aux recours compensatoires. Les rapports du CPT ont souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'engager des réformes, réaffirmé les normes de la Convention et formulé des recommandations qui ont inspiré les réformes nationales et ont été régulièrement rappelées par le Comité des Ministres. On pourrait néanmoins aussi dire que par les **activités combinées** de la Cour, du Comité des Ministres et du CPT, le Conseil de l'Europe a favorisé l'exercice d'une pression par les pairs sur les autorités pour qu'elles continuent à mettre en œuvre le plan d'action convenu, même dans un contexte économique difficile. »

110. Une fois encore, les projets représentent un aspect très important des activités de soutien du Conseil de l'Europe à la

mise en place de recours internes, car ils permettent une analyse plus approfondie des problèmes (du fait de la participation d'experts juridiques nationaux et internationaux) et proposent une gamme plus étendue d'outils pour faire face aux problèmes relevés (renforcement des capacités, conseils en matière de législation et échange de bonnes pratiques). La plupart des projets du Conseil de l'Europe ont privilégié les problèmes de fond posés par la législation et la pratique administrative, au lieu d'aider à mettre en place des mécanismes procéduraux permettant aux particuliers de demander réparation pour des allégations de violation. Le FFDH s'est révélé être une source essentielle de financement pour les projets axés exclusivement ou principalement sur la mise en place de recours internes effectifs. Il est donc préoccupant que le volume des fonds qui lui sont affectés ne cesse de baisser depuis quelques années. En 2015, le montant total des contributions versées au FFDH s'élevait à 708 000 €, contre 1 750 000 € en 2014, 1 818 000 € en 2013 et 2 971 000 € en 2012. Des efforts devraient être consentis pour renverser cette tendance à l'avenir.

111. Les questions d'organisation internes au Conseil de l'Europe, dont l'absence occasionnelle de processus systématiques d'élaboration des projets et l'insuffisance des investissements dans les activités de terrain, peuvent nuire à la mise en place et à la mise en œuvre des projets. Une plus grande attention doit être accordée à la diffusion des résultats des projets à l'échelle nationale, notamment l'expertise législative, les guides destinés aux praticiens, les manuels de formation, etc. La révision récente de la méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe (PMM) est un pas dans la bonne direction. En outre, les mécanismes de retour d'information doivent également être renforcés au sein du Conseil de

l'Europe de manière à porter les résultats des projets à l'attention du Service de l'exécution des arrêts et des organes de suivi et comités directeurs compétents de l'Organisation. Enfin, la participation du Service de l'exécution des

arrêts et du personnel du Greffe de la Cour aux activités de coopération, en qualité d'experts, doit être favorisée et encouragée.

2.3 Conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la Convention et la jurisprudence de la Cour

112. Cette partie évalue l'efficacité des formes d'assistance (dans le cadre de projets comme hors projet) apportées par le Conseil de l'Europe pour soutenir l'adoption de mesures de fond visant à supprimer ou à réduire les cas de violation de la CEDH, même en l'absence de recours individuels. De telles mesures – sous forme de nouvelles lois et/ou mesures administratives – ont été adoptées dans tous les pays examinés pour l'évaluation, avec des variations de résultat en termes de conformité avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour.

113. Le CdE a apporté un soutien au développement de ce type de mesures dans les domaines thématiques de l'évaluation dans le cadre de diverses formes d'assistance hors projet, notamment les travaux de divers comités intergouvernementaux et organes consultatifs tels que le CDDH, le CDPC, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et la Commission pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), ainsi que l'action du CPT, de la Commission de Venise et du Commissaire. En ce qui concerne l'assistance à la coopération, de nombreux projets du Conseil de l'Europe ont été mis en œuvre entre 2012 et 2015 pour appuyer les efforts nationaux visant à assurer la conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la CEDH.

Le rôle des organes intergouvernementaux et consultatifs

114. Les principaux comités intergouvernementaux et organes consultatifs qui ont apporté un soutien dans les domaines thématiques de l'évaluation sont le CDDH, le CDPC et ses organes subordonnés – le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) et le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC), le CODEXTER, le CCJE, le CCPE et la CEPEJ. Ces comités intergouvernementaux et organes consultatifs réunissent des praticiens de haut niveau (représentants du ministère de la Justice, procureurs pénitentiaires, juges, administrateurs de tribunaux et, dans le cas du PC-CP, représentants de haut niveau des administrations pénitentiaires, des services de probation et des antennes de la justice chargées des délinquants mineurs, chercheurs ou autres experts) pour examiner des thèmes d'actualité touchant à leur domaine de spécialisation et formuler des avis pour soumission au Comité des Ministres. Les organes intergouvernementaux et consultatifs jouent un rôle important en matière normative. Ils peuvent également organiser des visites dans les pays, où des problèmes précis doivent être réglés, ainsi que des visites en vue d'un échange d'expériences entre les membres. Relevons à cet égard qu'il n'existe aucun comité ni réseau équivalent de représentants de la police au sein du Conseil de l'Europe.

115. Parmi les exemples de réalisations liés aux domaines thématiques de l'évaluation, citons les suivantes :

- En 2016, le DH-SYSC a tenu un échange de vues³¹ sur la base d'extraits pertinents des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Brighton et des contributions écrites des experts sur les mécanismes permettant de garantir la compatibilité de la législation avec la Convention. Une vue d'ensemble des « bonnes pratiques » sera élaborée sur la base de cet échange.
- Les Règles pénitentiaires européennes, élaborées par le PC-CP, ainsi que les normes du CPT, l'article 3 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour, constituent les principales normes du Conseil de l'Europe en matière de conditions de détention.
- CDDH, CDPC et CEPEJ : les membres consultés ont indiqué qu'ils tiraient un grand avantage de l'échange d'informations sur les lois et pratiques avec les représentants d'autres États membres. Pour exemple, les membres du PC-CP ont facilité des visites en vue d'échanger des expériences avec la Belgique et le Danemark dans le domaine des technologies de l'information et de la sécurité de haut niveau dans les établissements pénitentiaires.

Citation d'un entretien : « Les enseignements tirés d'autres États membres jouent également un rôle important dans les réformes. Le membre du CDDH a consulté neuf autres membres du comité sur la manière de résoudre des problèmes identiques. »

- Le PC-CP a produit un Livre blanc sur le surpeuplement carcéral en vue de fournir des orientations supplémentaires aux États membres concernant la manière de traiter ce problème – un bon exemple d'appropriation par

les comités du CdE des problématiques soulevées dans les arrêts de la Cour.

- Le PC-OC (Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal, subordonné au CDPC) a créé des bases de données de la jurisprudence de la Cour en sélectionnant certaines affaires pertinentes pour son domaine d'activité.
- Le CODEXTER a créé une base de données de la jurisprudence de la Cour dans le domaine du terrorisme.
- Le CCPE a rédigé l'Avis n° 10 (2015) du Conseil consultatif de procureurs européens à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale.
- Le CCJE a rédigé l'Avis sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges, tel qu'adopté par le CCJE lors de sa 5^e réunion (Strasbourg, 22-24 novembre 2004).
- Des orientations sur les normes européennes en matière d'enquête effective sur les mauvais traitements ont été élaborées en 2009 dans le cadre du programme joint Conseil de l'Europe/Union européenne exécuté par la Direction des droits de l'homme et des questions juridiques³².

116. Si le CdE a également défini des normes sur les activités de la police et l'efficacité des enquêtes (en particulier dans le cadre de la jurisprudence de la Cour relative aux articles 2, 3 et 5), elles sont moins connues des parties prenantes des pays examinés que les normes du CdE sur les conditions de détention. Le Code européen d'éthique de la police, adopté sous forme de recommandation du Comité des

³¹ Informations relatives à la mise en œuvre de la Convention et à l'exécution des arrêts de la Cour : vérification de la compatibilité des lois avec la Convention. Voir : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reforme_chr/Compatibility-fr.asp

³² http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/documentation/EffectiveInvestigationIII/Treatment_2014_WEB%20A5_fra.pdf

Ministres le 19 septembre 2001³³, invite les pouvoirs publics à « mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre la police », sans toutefois donner plus de précisions sur la nature de ces procédures. Les normes du CPT sur les enquêtes effectives vont bien plus loin, mais figurent dans la partie intitulée « Lutte contre l'impunité » dans son 14^e rapport général d'activités couvrant la période du 1^{er} août 2003 au 31 juillet 2004³⁴ et sont donc moins connues des parties prenantes interrogées. Enfin, les Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme³⁵, adoptées en 2011, comportent une partie sur l'obligation d'enquêter, qui définit les principaux critères d'une enquête effective sur les allégations de mauvais traitements³⁶.

117. Tentative a été faite en 2013 de consolider et de diffuser publiquement les normes du Conseil de l'Europe sur les activités de la police et l'efficacité des enquêtes, dans le cadre d'un programme joint avec l'Union européenne, à travers la publication d'un manuel pour la police sur la Convention européenne des droits de l'homme et les activités de la police³⁷. L'équipe d'évaluation n'a

pas pu déterminer précisément si cette publication a été suffisamment diffusée auprès des parties prenantes nationales concernées. En général, étant donné le caractère essentiel de la CEDH pour l'efficacité des enquêtes, il y a matière à intensifier les efforts du Conseil de l'Europe visant à faire connaître ces normes et à suivre leur application. Les effets moindres observés au niveau des initiatives du CPT visant à soutenir la mise en place de recours internes pour dénoncer des violences policières dans les centres de détention pourraient également traduire l'absence de liens suffisamment étroits entre les ministères de l'Intérieur et les structures intergouvernementales du Conseil de l'Europe. Les comités directeurs et organes consultatifs du CdE réunissent des parties prenantes de chacun des États membres du CdE relevant du ministère de la Justice. Aucune plateforme n'est en place qui réunirait des représentants de la police aux fins de convenir de normes communes concernant leurs activités.

118. Les parties prenantes consultées dans le cadre de l'évaluation ont souligné que les normes établies par ces organes consultatifs à l'échelle nationale avaient une influence sur l'orientation des réformes, notamment en ce qui concerne le système pénitentiaire et la lutte contre la durée excessive des procédures judiciaires :

- Les autorités pénitentiaires en Bulgarie et en Roumanie ont souligné l'intérêt que revêtent les Règles pénitentiaires européennes pour leurs programmes de rénovation des prisons.
- Le ministère italien de la Justice a également mentionné tout particulièrement les Règles pénitentiaires européennes (et d'autres règles)

³³ Élaboré par le Comité d'experts sur l'éthique de la police et les problèmes liés à l'exercice de la police (PC-PO), subordonné au CDPC, voir : [Rec\(2001\)10 on the European Code of Police Ethics](#)

³⁴ 14^e rapport général d'activités du CPT couvrant la période du 1^{er} août 2003 au 31 juillet 2004, Strasbourg, 21 septembre 2004 (<http://www.cpt.coe.int/fr/annuel/rapp-14.htm>).

³⁵ Élaborées par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), voir : [Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme](#)

³⁶ Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme, Lignes directrices adoptées par le Comité des Ministres le 30 mars 2011, lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres.

³⁷ The European Convention on Human Rights and Policing, a Handbook for police officers and other law-enforcement officials (anglais et polonais seulement), publié dans le cadre du programme joint avec l'UE sur

le renforcement de la lutte contre les mauvais traitements et l'impunité, 2011-2013.

comme fondement des réformes pénitentiaires engagées entre 2012 et 2015.

- Le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Turquie a fait observer que les avis sur les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL) du CCJE avaient eu une incidence sur l'élaboration de la législation turque sur la médiation.

119. Les principaux facteurs qui contribuent à ces effets semblent être les suivants :

- Réseaux : les juges et les procureurs interrogés dans chacun des pays visités dans le cadre de l'évaluation ont évoqué l'utilité des réseaux des praticiens, issus de différents pays, qui siègent aux organes consultatifs. La même observation a été formulée concernant les membres des comités directeurs. Ces réseaux sont valorisés car ils fournissent des exemples importants de lois et de pratiques (ainsi que des contacts) d'autres pays.
- Diffusion active des résultats : les différents membres des comités (juges, procureurs et autres représentants au sein du CCJE, du CCPE et de la CEPEJ par exemple) diffusent souvent activement les résultats des travaux des organes consultatifs (normes, lignes directrices, études). Ainsi, les lignes directrices du CCPE sont mises en ligne sur le site internet du parquet général ukrainien. La CEPEJ joue un rôle essentiel en matière de diffusion. Son site internet et sa lettre d'information sont largement consultés, en particulier dans les semaines qui suivent la publication de ses rapports d'évaluation bisannuels. Les représentants de la CEPEJ participent souvent activement aux débats sur les questions judiciaires dans différents cadres internationaux.

120. En revanche, les agents des gouvernements ayant répondu à l'enquête d'évaluation n'ont pas jugé particulièrement

important le rôle des organes consultatifs du Conseil de l'Europe dans les efforts des États membres visant à adopter des mesures de caractère général en vue d'exécuter les arrêts de la Cour. L'équipe d'évaluation a établi que les activités des organes consultatifs pouvaient potentiellement être renforcées/complétées dans les domaines suivants :

- Volume d'activité : il semble que les activités du CCJE et du CCPE se soient réduites ces dernières années (par rapport à la CEPEJ, qui a intensifié ses activités). Les personnes interrogées (en Italie) l'ont déploré, le CCJE étant « le chien de garde » de l'indépendance judiciaire, et elles ont insisté sur la nécessité de relancer les activités de cet organe consultatif³⁸. Des mesures ont été prises dans ce sens en chargeant les organes consultatifs de suivre le rapport du Secrétaire Général sur la situation de la démocratie. Leur rapport de situation³⁹ concernant l'indépendance du système judiciaire servira à élaborer le plan d'action pour le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire.
- Financement : en relation avec la question précédente, les organes consultatifs devraient être dotés des ressources nécessaires pour développer leurs activités de coopération. L'arrêt précoce d'un projet de la CEPEJ en Ukraine, en raison d'un changement de priorités du bailleur de fonds, a freiné les efforts du pays visant à lutter contre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires.
- Il arrive que certains organes consultatifs dépendent excessivement de l'initiative

³⁸ Entretien avec un juge de la Cour suprême de cassation italienne, membre du CCJE.

³⁹ Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe.

http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGI_nf_2016_3rev%20Defis%20pour%20ind%C3%A9pendance%20et%20impartialit%C3%A9%20du%20syst%C3%A8me%20.pdf

personnelle des représentants nationaux pour diffuser les résultats de leur travaux, ce qui peut entraîner, dans certains États membres, une absence partielle ou totale de diffusion. Cet aspect est particulièrement problématique dans les États membres qui ne nomment pas de représentants de haut niveau auprès des organes consultatifs.

- Les mécanismes officiels de retour d'information manquent pour les comités intergouvernementaux et les organes consultatifs, qui ne peuvent ainsi pas être informés des résultats des activités de coopération mises en œuvre par d'autres entités du Conseil de l'Europe mais d'intérêt pour leur activité. C'est une occasion manquée de mettre à profit les résultats des activités de coopération pour éclairer l'activité normative et d'accroître leur visibilité politique par l'intermédiaire du Comité des Ministres.
- L'absence de réseau de représentants de la police pourrait expliquer l'application plus limitée des dispositions de la CEDH concernant les mauvais traitements infligés par la police, aucun avis normatif n'ayant été produit dans ce domaine au cours des dernières années.

L'exemple de la CEPEJ :

121. En sa qualité d'organe consultatif phare du Conseil de l'Europe, la Commission pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) apporte un soutien précieux aux États membres dans leurs efforts d'alignement de leur législation et de leurs mesures administratives sur la CEDH, en particulier l'article 6. Elle le fait à travers l'élaboration d'indicateurs, de lignes directrices, de projets et de recueils de bonnes pratiques pour prévenir ou réduire au minimum la durée excessive des procédures judiciaires. Elle se concentre sur les questions structurelles liées à la gestion des tribunaux, et c'est là où elle apporte la plus grande valeur ajoutée, car cet

aspect n'est traité par personne d'autre. Ainsi, la CEPEJ aide également les États membres à exécuter les arrêts de la Cour. Pour reprendre les termes de Jean-Paul Costa, ancien Président de la Cour, « la CEPEJ est une sorte d'aide de camp de la Cour ».

122. La CEPEJ soutient les États membres dans ce domaine de trois manières :

- elle a publié, et met régulièrement à jour, une « Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme » ;
- le Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire mis en place par la CEPEJ, qui a qualité d'observatoire européen de la durée des procédures, suit de près la jurisprudence de la Cour pour orienter ses propres activités. En particulier, il établit des indicateurs (notamment chiffrés) sur la durée des procédures par catégories d'affaires, dont se servent également les projets de coopération avec les États membres destinés à améliorer l'organisation judiciaire. Les lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire, qui devraient être adoptées en décembre 2016, contiennent une liste de 63 mesures possibles à prendre pour lutter contre la durée excessive des procédures judiciaires, ainsi qu'un guide sur la manière de mettre en œuvre ces mesures ;
- les conclusions des cycles d'évaluation de la CEPEJ (nouvelle base de données et rapports d'évaluation publiés le 6 octobre 2016) et du Centre SATURN sur l'efficacité de la justice dans les différents États membres, ainsi que la production de rapports comparatifs, permettent de comparer les progrès accomplis par chaque pays dans ce domaine ; ces rapports sont régulièrement partagés avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

123. Les facteurs qui expliquent l'influence de la CEPEJ sont les suivants :

- Les lignes directrices de la CEPEJ ont été qualifiées de particulièrement utiles par les parties prenantes en raison de leur caractère directement applicable. Elles sont souvent accompagnées de guides pratiques qui visent à aider les praticiens à mettre en œuvre les normes, à l'instar du guide qui accompagne les lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire⁴⁰. La définition par la CEPEJ d'indicateurs pour mesurer divers aspects de l'efficacité de la justice (par exemple la productivité d'un tribunal) illustre également le caractère pratique des travaux de la CEPEJ⁴¹.
- Les parties prenantes en Grèce, en Italie, en Turquie et en Ukraine ont souligné l'utilité des lignes directrices de la CEPEJ pour leurs efforts visant à modifier la législation et la pratique administrative en vue de remédier au problème de la durée excessive des procédures judiciaires (comme l'illustre l'encadré 5 sur la Turquie).
- Les parties prenantes consultées ont largement convenues de l'utilité des évaluations comparatives de la CEPEJ, qui permettent de comparer les progrès d'un pays à l'autre, et de celle des recueils de bonnes pratiques. La CEPEJ a publié plusieurs recueils de la sorte sur la gestion des tribunaux, qu'elle actualise régulièrement. Elle envisage également de mettre sur pied un « centre d'innovation de la CEPEJ », qui servirait de centre d'échange sur les bonnes pratiques en la matière.

124. Les facteurs contribuant à l'efficacité de la CEPEJ sont les suivants :

- La CEPEJ partage régulièrement les nouvelles données et évaluations sur la durée des

procédures judiciaires dans les États membres avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour. Toutefois, certaines parties prenantes ont indiqué que si la CEPEJ a réussi à mettre à profit l'activité et la coopération intergouvernementales, ses activités de coopération et les synergies avec les autres entités engagées dans des activités de coopération pourraient être améliorées.

- La CEPEJ passe régulièrement par les projets (et d'autres activités) pour promouvoir ses normes dans les différents États membres, recenser les difficultés qu'ils rencontrent dans leur réforme du système judiciaire et apporter une assistance. Les États membres sont de plus en plus enclins à participer à de telles activités de coopération avec la CEPEJ – preuve de leur succès s'il en est.
- Chaque année, la CEPEJ participe activement à l'élaboration du Tableau de bord sur la justice dans l'UE, ce qui a permis de renforcer encore sa visibilité et celle de ses produits auprès des États membres et organismes de l'UE.

⁴⁰ Mise en œuvre des outils SATURN de gestion du temps judiciaire – Guide, adopté lors de la 26^e réunion plénière de la CEPEJ, 10-11 décembre 2015.

⁴¹ Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité (06/2013).

Encadré 5. Les retombées du soutien apporté par la CEPEJ en Turquie (2012-2015)

Au cours de la période d'évaluation, les lignes directrices de la CEPEJ sur l'efficacité de la justice ont joué un rôle important dans la conception et la mise en œuvre du processus de réforme judiciaire en Turquie, toujours en cours. Les évaluations périodiques menées par la CEPEJ pour comparer l'efficacité de la justice dans différents États membres ont servi de socle à la Stratégie de réforme judiciaire adoptée par le ministère de la Justice turc en 2015. Les Lignes directrices du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire ont été pleinement prises en compte dans cette stratégie. La CEPEJ a également mis en œuvre deux projets visant à renforcer le système de gestion des tribunaux turcs, le premier lancé en 2006, le deuxième (son prolongement) exécuté de mai 2011 à octobre 2013.

Certaines retombées immédiates des activités de la CEPEJ sont d'ordre organisationnel. Ainsi, le ministère de la Justice turc a créé un site internet dédié pour diffuser les normes de la CEPEJ, des informations sur les activités de celle-ci et les documents de la CEPEJ. Le ministère de la Justice a par ailleurs constitué un Conseil de coordination pour la CEPEJ, chargé de coordonner les activités liées à celle-ci entre les différentes institutions judiciaires. Le Conseil de coordination est composé de représentants du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de l'École de la magistrature. Les recommandations de la CEPEJ sur la nécessité d'améliorer les statistiques judiciaires de la Turquie ont également conduit l'Institut des statistiques turc à collaborer plus étroitement avec diverses institutions du gouvernement. Les lignes directrices de la CEPEJ pour la gestion du temps judiciaire ont commencé à être appliquées dans des tribunaux pilotes.

Le rôle de la Commission de Venise

125. La Commission de Venise a apporté un soutien législatif et constitutionnel important à plusieurs pays concernés par l'évaluation dans le domaine de la justice pénale et des réformes judiciaires. La Commission de Venise peut émettre des avis à la demande des autorités nationales, du CM, de l'APCE, du SG, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et des organisations internationales. Ces avis portent sur des problèmes structurels au sein du système judiciaire, notamment le parquet⁴² (avis élaboré conjointement avec la Direction

des droits de l'homme), ainsi que sur d'autres garanties relatives au procès équitable et à l'indépendance des tribunaux. Les avis récents de la Commission de Venise dans ce domaine concernent l'immunité, la nomination et la discipline des juges, la composition, le mandat et l'indépendance des conseils de la magistrature, les systèmes d'évaluation des juges et la déontologie des juges. Si ses domaines d'intervention sont plus larges que les thèmes de la présente évaluation, les problèmes structurels relevés par la Commission de Venise ont des implications directes pour notre propos. Ainsi, le retrait de certains pouvoirs aux procureurs est nécessaire pour garantir l'effectivité des enquêtes sur des allégations de mauvais traitements par la police,

⁴² Avis conjoint relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine. Voir : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-f)

et le renforcement de l'indépendance des juges devrait contribuer à résoudre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires en réduisant au minimum l'influence des acteurs extérieurs sur les activités procédurales des juges.

126. Les activités de la Commission de Venise ont eu des répercussions importantes dans les pays analysés. Ainsi :

- En République de Moldova, la Commission de Venise a formulé des recommandations sur la réforme du parquet à trois reprises, notamment dans un avis conjoint (avec la Direction des droits de l'homme et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)) sur le projet de loi relatif au ministère public, en 2015. La loi qui a par la suite été présentée au parlement a pris en compte trois des cinq recommandations principales de l'avis conjoint, axées particulièrement sur les pouvoirs du parquet général hors droit pénal, le mécanisme de révocation du procureur général et la procédure de nomination des procureurs en Gagaouzie. La nouvelle Loi sur le ministère public a été adoptée par le parlement en février 2016.
- En Turquie, la Commission de Venise a apporté un soutien législatif dans les domaines thématiques de l'évaluation, à travers des avis relatifs au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (2010), au projet de loi sur les juges et les procureurs (2011) et à l'établissement et au règlement de la Cour constitutionnelle (2011). En mai 2016, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a décidé de solliciter l'avis de la Commission de Venise concernant les obligations, les compétences et le fonctionnement des tribunaux pénaux de paix en Turquie, principalement compétents pour connaître des questions relatives à la détention provisoire dans le cadre des procédures

pénales. Cet avis est toujours en cours d'élaboration par la Commission de Venise. Les préoccupations particulières exprimées par celle-ci ont servi de base au ministère de la Justice pour élaborer sa stratégie de réforme judiciaire.

- En ce qui concerne l'Ukraine, la Commission de Venise a émis plusieurs avis, notamment des avis conjoints avec la Direction des droits de l'homme sur les réformes judiciaires entreprises par l'Ukraine, avec un accent particulier sur l'indépendance des juges et le rôle du parquet général⁴³. L'Ukraine a pris en compte la majorité des recommandations formulées par la Commission de Venise, concernant par exemple les conditions requises pour les candidats à la magistrature, la procédure de nomination des juges et l'organisation des procédures disciplinaires. Dans son dernier avis relatif à la révision de la Constitution ukrainienne, la Commission de Venise s'est félicitée de la prise en compte par les autorités ukrainiennes de toutes ses recommandations antérieures, à l'exception de celle voulant qu'une majorité qualifiée soit requise pour l'élection, par la Verkhovna Rada, des deux membres du Conseil supérieur de la magistrature et des six juges de la Cour constitutionnelle.

127. Plus de la moitié des agents des gouvernements ayant répondu à l'enquête d'évaluation ont de même indiqué que les avis de la Commission de Venise sur les projets de lois étaient importants pour aider les pays adopter les mesures générales nécessaires pour exécuter les arrêts de la Cour.

128. Parmi les facteurs qui expliquent l'influence de la Commission de Venise, on peut relever les suivants :

⁴³ Pour la liste complète des avis de la Commission de Venise, voir son site internet : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=47&year=all&lang=fr>

- Les parties prenantes nationales consultées par l'équipe d'évaluation ont à l'unanimité souligné la nature concrète et directement applicable du soutien apporté par la Commission de Venise (Italie, République de Moldova, Turquie et Ukraine). En particulier, elles ont indiqué que les recommandations de la Commission de Venise témoignaient d'une bonne compréhension du contexte politique et institutionnel des pays – un résultat positif de la pratique établie voulant que la Commission de Venise organise une visite dans le pays concerné afin de rencontrer les autorités compétentes et les organisations de la société civile avant d'adopter l'avis en question.
- La Commission de Venise est unanimement considérée comme une autorité éminente et indépendante, et cette réputation garantit la large diffusion de ses avis relatifs aux États membres.
- La Commission de Venise a activement participé aux activités de coopération organisées par le Conseil de l'Europe. La participation aux projets l'a amenée à être en contact avec toute une diversité de parties prenantes, ce qui lui a non seulement permis de mieux appréhender le contexte national en vue de l'élaboration de ses avis, mais lui a aussi servi à diffuser plus largement ses avis après leur publication. Ainsi, en Ukraine, l'appui apporté par la Commission de Venise est souvent intervenu dans le cadre d'activités de coopération et d'assistance menées par le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, en République de Moldova, la Commission de Venise a participé, aux côtés d'autres parties prenantes, au projet de « Soutien aux réformes de la justice pénale », géré par la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) et financé par le gouvernement du Danemark (2015-2017). Ce projet comprenait plusieurs réunions d'experts internationaux, à l'occasion desquelles les recommandations de la Commission de Venise ont été examinées avec des représentants du Parlement de la République de Moldova et le ministère de la Justice.
- La Commission de Venise a collaboré étroitement avec d'autres organisations internationales, comme pour son Avis conjoint sur le projet de loi relatif au ministère public de la République de Moldova, publié avec la Direction des droits de l'homme et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE). Dans d'autres cas, l'influence de la Commission de Venise a été amplifiée par la position commune d'autres institutions internationales, en particulier l'UE, comme dans le cas de la Turquie, où les parties prenantes consultées ont souligné la complémentarité entre l'aide de la Commission de Venise et l'« Agenda positif » de la Commission européenne. La Commission de Venise reçoit un soutien important d'autres entités du Conseil de l'Europe, notamment l'APCE, qui invite souvent les États membres à collaborer avec la Commission de Venise dans la mise en œuvre des réformes, à l'instar de la Résolution 1955 (2013) sur la République de Moldova, ou le Comité des Ministres, qui a à plusieurs reprises encouragé les États membres à coopérer étroitement avec la Commission de Venise dans le cadre de l'élaboration de leur législation interne.

129. Cela étant, les parties prenantes ont également observé que les avis de la Commission de Venise arrivaient parfois trop tard, même si, en Ukraine, elles ont reconnu que cet inconvénient résultait en grande partie de la cadence très rapide des propositions législatives qui, parfois, rend caduques les recommandations de la Commission de

Venise⁴⁴. Pour sa part, la commission de Venise est très critique quant à cette cadence des propositions législatives, non seulement en Ukraine mais aussi dans d'autres pays, car cela empêche par exemple les consultations avec la société civile ou d'autres parties prenantes ciblées par la législation en question.

Le rôle de la jurisprudence de la Cour/d'HUDOC /des fiches thématiques

130. La jurisprudence de la Cour, diffusée auprès du grand public au moyen de la base de données HUDOC, aide également les autorités nationales dans leurs efforts visant à assurer la conformité de leurs mesures législatives et administratives avec la CEDH.
131. Dans plusieurs pays (Italie, Pologne, Bulgarie), les parties prenantes gouvernementales ont évoqué l'utilité de consulter la jurisprudence de la Cour, même si les arrêts visent d'autres pays, pour élaborer de nouvelles lois.
- En Italie, le ministère de la Justice a ainsi eu cette observation par rapport aux mesures prises pour exécuter l'arrêt *Torregiani* (inspiré de la jurisprudence de la Cour, par exemple l'arrêt *Ananyev c. Russie*).
 - En Pologne, les autorités ont indiqué avoir consulté la jurisprudence de la Cour dans le cadre de l'élaboration d'une loi sur les détenus dangereux. HUDOC s'est révélé très utile à cette fin, pour éviter toute écueil dans la nouvelle loi.
132. Une grande majorité d'agents des gouvernements participant à l'enquête d'évaluation (95 %) ont jugé « facile » ou « très facile » de consulter la jurisprudence de la Cour. En revanche, les parties prenantes consultées dans le cadre des études de cas réalisées pour l'évaluation ont relevé que des sources

d'information complémentaires seraient bienvenues, ainsi que des adaptations du système pour le rendre plus facile d'utilisation :

- Un accès plus facile à la jurisprudence de la Cour, notamment en créant un index thématique dans HUDOC qui serait fondé sur des notions et faciliterait ainsi la recherche pour les utilisateurs moins avertis. Il semble que le Greffe ait déjà commencé à envisager d'introduire un système de recherche avancée par notion dans le moteur de recherche d'HUDOC, ce dont on ne peut que se féliciter.
- D'autres parties prenantes ont indiqué qu'il serait utile que le Conseil de l'Europe crée une plateforme en ligne d'échange d'informations sur la législation. En outre, des fiches thématiques plus nombreuses, sur des sujets plus variés, seraient également utiles. Les fiches thématiques existantes ont également été jugées trop générales. Ainsi, le parquet général polonais a mentionné la nécessité de disposer d'informations sur les délais de classement sans suite des affaires, sur les enquêtes effectives et sur la recevabilité des éléments de preuve.

Le rôle du Comité européen pour la prévention de la torture

133. Dans le cadre de ses activités de suivi périodique, le CPT s'est largement penché sur les mesures de fond à adopter pour aligner la législation et les mesures administratives des pays sur la Convention et la jurisprudence de la Cour relative à l'article 3, concernant les conditions de détention et les mauvais traitements infligés par la police dans les centres de détention.
134. Les recommandations du CPT dans le domaine des conditions de détention (dans les centres de détention provisoire comme dans les établissements pénitentiaires) ont encouragé

⁴⁴ Entretien avec la Haute Commission des qualifications, 17 mars 2016.

les autorités nationales à adopter diverses mesures, notamment :

- le recours aux alternatives à l'emprisonnement, afin de limiter le nombre de personnes incarcérées ;
- l'amélioration des conditions matérielles, notamment la nécessité d'augmenter l'espace vital des détenus et l'accès à la lumière naturelle et d'améliorer les conditions sanitaires des cellules ;
- l'amélioration des services médicaux offerts aux détenus.

135. Les recommandations du CPT visant à lutter contre l'impunité de la police concernent notamment la nécessité de :

- veiller à ce que toutes les personnes placées en détention, y compris dans des centres militaires, aient le droit d'informer un proche ou toute autre personne de leur choix et d'avoir accès à un avocat ou un médecin.

136. En termes d'influence du CPT, des variations ont été enregistrées d'un pays à l'autre :

- En Turquie, les rapports du CPT ont servi d'inspiration au ministère de la Justice pour l'élaboration de son plan stratégique et ont permis aux autorités nationales de mieux comprendre l'importance de recueillir des statistiques officielles sur les mauvais traitements.
- En Ukraine, les parties prenantes ne semblaient pas très conscientes de l'appui apporté par le CPT, peut-être parce qu'il coïncidait avec un intérêt accru des organisations internationales pour l'Ukraine et avec plusieurs programmes de soutien dans ces domaines (notamment par l'UE, l'OSCE et USAID).

137. Les facteurs qui expliquent l'efficacité du soutien du CPT sont les suivants :

- voir la partie 2.2 (notamment : publicité des visites et des rapports du CPT, délais dans la

publication des rapports, plus grande visibilité des normes du CdE et du CPT relatives aux conditions de détention, par rapport à celles relatives à la police et à l'efficacité des enquêtes).

Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme

138. Les interventions du Commissaire axées sur la législation nationale et les pratiques administratives dans les domaines thématiques de l'évaluation sont nombreuses. Par rapport au CPT, qui se concentre sur des questions très précises, les interventions du Commissaire sont souvent plus générales et portent sur divers problèmes relevés en matière de droits de l'homme dans le pays en question. Tout en évitant les doublons avec le CPT et en s'intéressant donc moins aux conditions de détention, les rapports sur les pays publiés par le Commissaire entre 2012 et 2015 formulent des observations et des recommandations sur :

- la nécessité de veiller à ce que la détention provisoire soit une mesure exceptionnelle (Ukraine, 2012) et à ce que tout placement injustifié en détention provisoire (Turquie, 2012) soit évité ;
- la nécessité de faire évoluer les mentalités en ce qui concerne le recours aux mesures non privatives de liberté (Ukraine, 2012) ;
- la nécessité de supprimer les obstacles à l'obligation de rendre compte pour les membres des forces de l'ordre (République de Moldova, 2013 ; Turquie, 2013 ; Ukraine, 2012 et 2014) ;
- la nécessité de réviser les règles régissant le recours à la force par la police (Turquie, 2013 ; Ukraine, 2014) ;
- les conditions de travail inadaptées et les ressources insuffisantes mises à disposition de la justice, qui aggravent le problème de la durée

excessive des procédures judiciaires (Ukraine, 2012).

139. L'influence du Commissaire est souvent indirecte ; les parties prenantes consultées par l'équipe d'évaluation n'ont en effet pas pu indiquer un quelconque changement intervenu au niveau de la législation ou de la pratique administrative qui découlerait des interventions du Commissaire. Par contre, les agents des gouvernements, les députés et les Bureaux du médiateur dans les pays évalués ont souligné le rôle joué par le Commissaire en matière de sensibilisation, contribuant à maintenir les réformes au premier rang des priorités politiques et à mieux faire entendre la voix des organisations de la société civile dans les débats politiques.

140. Les facteurs contribuant à l'efficacité des interventions du Commissaire sont analysés en partie 2.2. En particulier, si le Bureau du Commissaire investit massivement dans les activités de communication et d'information, il pourrait s'avérer nécessaire de renforcer un aspect précis de cette activité, en encourageant les médias nationaux à rendre compte des visites et des rapports du Commissaire. Notons également que le soutien apporté par le Commissaire est par nature différent de celui de la Commission de Venise ou d'autres formes d'expertise fournies dans le cadre des activités de coopération. Les nombreux sujets traités dans les rapports du Commissaire consacrés aux pays ne lui permettent pas de formuler des conseils aussi détaillés et pratiques en matière législative que d'autres entités du Conseil de l'Europe. D'où la valeur ajoutée particulière du Commissaire, qui consiste à donner une impulsion politique en faveur des réformes, en sensibilisant les partis politiques et l'opinion publique aux aspects problématiques.

141. Certaines parties prenantes ont indiqué que les synergies entre le Bureau du

Commissaire et les divisions de la coopération s'étaient renforcées ces dernières années. Par exemple, à la suite de ses visites, le Commissaire s'est approprié certaines problématiques soulevées lors de ses rencontres avec des chargés de projets et des activités de coopération ont été lancées. Ces synergies pourraient être encore renforcées devenir systématiques.

Le rôle des projets

142. Divers projets poursuivant notamment l'objectif d'assurer la conformité des mesures législatives et administratives avec la CEDH ont été mis en œuvre dans les pays évalués et ce, dans les différents domaines thématiques. Les projets suivants ont par exemple été menés :

143. Dans le domaine des conditions de détention :

- Amélioration des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les centres de détention provisoire par la rénovation des infrastructures, afin de garantir le respect des droits de l'homme ; 57 250 € ; durée : 1^{er} avril 2013 - 31 mars 2015 (mécanisme de subvention norvégien le Programme de Subventions norvégiennes).
- Renforcement de l'application des mesures de probation, conformément aux normes européennes, et programme de surveillance électronique ; 57 250 € ; durée : 1^{er} avril 2013 - 31 mars 2015 (le Programme de Subventions norvégiennes).
- Renforcement de la capacité du système de détention provisoire à se conformer aux instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme ; 1 286 598 € ; durée : 2014-2016 (le Programme de Subventions norvégiennes).

144. En ce qui concerne les mauvais traitements infligés par la police, y compris l'effectivité des enquêtes :

- Le projet de protection des droits de l'homme et de renforcement des compétences et des connaissances nécessaires des policiers, en particulier ceux qui travaillent dans un environnement multi-ethnique, notamment auprès des communautés roms, financé par le Programme de Subventions norvégiennes, a été lancé en octobre 2014 et est toujours en cours. Il vise à familiariser les policiers avec les normes des droits de l'homme et leurs implications dans leur travail quotidien, pour les doter de compétences leur permettant de s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Les activités du projet englobent notamment un rapport d'expert qui, entre autres, formulera des recommandations sur des mesures de fond particulières que la Bulgarie devrait prendre pour aligner sa législation et ses mesures administratives sur la CEDH.

145. En ce qui concerne la durée des procédures judiciaires, les parties prenantes ont évoqué de manière positive les activités

suivantes du CdE, qui sortent du champ d'étude de la présente évaluation :

- « Développer le recours à la médiation dans les litiges en matière civile en Turquie », mis en œuvre par la DGI, avec la contribution de la CEPEJ (financé par l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement (SIDA) et la République turque) ;
- « Renforcer le système de gestion des tribunaux en Turquie » (JP COMASYT), mai 2011 à octobre 2013 : il s'agit du prolongement du projet de soutien au système de gestion des tribunaux en Turquie (2006) visant à mettre en place un système efficace de gestion des tribunaux, notamment par la gestion du flux des affaires, des finances, des ressources humaines et des technologies.

146. Ces projets ont eu des répercussions variables, dans certains cas importantes (voir par exemple l'encadré 6 sur les retombées de deux projets dans le domaine des conditions de détention en Bulgarie, financé par le Programme de Subventions norvégiennes).

Encadré 6. Les retombées des projets visant à garantir la conformité de la législation et des mesures administratives avec la CEDH

Bulgarie

Deux projets financés par le mécanisme de subvention norvégien (le Programme de Subventions norvégiennes), mis en œuvre en Bulgarie d'avril 2013 à mars 2015, poursuivaient notamment l'objectif d'aider la Bulgarie à assurer la conformité de sa législation et de ses mesures administratives avec la CEDH dans le domaine des conditions de détention : un projet d'amélioration des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les centres de détention provisoire par la rénovation des infrastructures, afin de garantir le respect des droits de l'homme, et un projet de renforcement de l'application des mesures de probation, conformément aux normes européennes, assorti d'un programme de surveillance électronique.

Les parties prenantes bulgares considèrent ces projets de manière très positive, tant en termes des besoins ciblés qu'ils visaient à combler qu'en termes d'organisation et de gestion de projet. La Direction générale de l'exécution des peines, principal organisme administratif bulgare chargé du système pénitentiaire, a estimé que les rapports d'experts produits dans le cadre de ces deux projets formulaient des recommandations très utiles et avaient directement servi d'inspiration pour élaborer les propositions du gouvernement visant à modifier la loi sur l'exécution des peines et la détention provisoire.

République de Moldova

Le 21 octobre 2014, un projet financé au titre du FFDH et intitulé « Soutien à la mise en œuvre cohérente de la Convention européenne des droits de l'homme en République de Moldova » a fourni une évaluation juridique importante des propositions d'amendements au Code de procédure pénale. Ces amendements visaient à aligner davantage le Code de procédure pénale sur les normes de l'article 5 de la CEDH, notamment en renforçant la restriction en vigueur concernant le recours aux mesures coercitives incluant la privation de liberté avant la conclusion de la procédure pénale. Les recommandations et les conclusions des experts ont été incorporées dans le projet de loi, adopté depuis lors.

Ukraine

De janvier 2013 à juin 2015, le Conseil de l'Europe a exécuté le projet de soutien à la réforme de la justice pénale en Ukraine, financé par le gouvernement danois. L'un des objectifs du projet consistait à dispenser des conseils juridiques et à faciliter l'élaboration de la loi sur le Bureau du Procureur général, conformément au nouveau Code de procédure pénale ukrainien, ainsi que son application concrète. (Le soutien apporté pour faciliter l'application de la loi a pris la forme d'une initiative de renforcement des capacités, voir en partie 2.4 du présent rapport).

En fournissant un soutien et des conseils en matière législative, le projet a contribué à l'adoption de la loi sur le ministère public, ainsi qu'à son règlement d'application (actuellement en deuxième lecture au parlement). Le principal bénéficiaire du projet, le parquet général d'Ukraine, l'a jugé très efficace. Son caractère directement applicable, axé sur la manière de mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe dans le contexte précis du ministère public, a été souligné comme particulièrement utile. Les juges interrogés par l'équipe d'évaluation ont indiqué que sans l'assistance du Conseil de l'Europe, la loi sur le ministère public n'aurait probablement pas été adoptée.

147. Outre les facteurs influençant l'efficacité des projets, présentés en partie 2.2 (concernant la conception des projets, les sources de financement, la mise en œuvre, la diffusion à l'extérieur et l'échange d'informations entre les entités du Conseil de l'Europe), les autres facteurs suivants, spécifiques aux projets et visant à renforcer la conformité de la législation nationale avec la CEDH, peuvent être mis en exergue :

148. Les activités de coopération semblent être axées davantage sur la conformité avec la CEDH dans le domaine des conditions de détention et de la réforme judiciaire (notamment la durée des procédures judiciaires et la réforme du parquet) que sur les activités des membres des forces de l'ordre et en particulier l'impunité de la police. Peut-être est-ce dû à un manque de visibilité des normes du Conseil de l'Europe en la matière.

***Citation d'un entretien :** « La police gagnerait à recevoir un soutien direct au lieu d'être un simple partenaire des projets. C'était le cas auparavant, mais aujourd'hui, les activités qui ciblent la police sont plutôt déconnectées et ont tendance à n'avoir aucun lien avec les projets antérieurs. »*

- Les informations reçues de la part des chargés de projets suggèrent qu'une dépendance excessive à l'égard des financements extérieurs signifie que le temps manque souvent pour réaliser les évaluations des besoins nécessaires avant de soumettre des propositions de projets (celles-ci étant nécessaires pour trouver des financements). La dépendance du Conseil de l'Europe à l'égard des financements extérieurs risque également de compromettre la continuité de certains projets, si les priorités du bailleur de fonds venaient à changer au cours de l'exécution du projet. Cette situation s'est produite dans le cadre d'un des projets

examinés dans la présente évaluation (projet sur l'efficacité de la justice mis en œuvre par la CEPEJ en Ukraine).

- Les projets semblent plus efficaces s'ils ne sont pas uniquement axés sur la modification de la législation mais fournissent également des orientations concrètes aux praticiens chargés d'appliquer la législation. Ainsi, le programme joint sur la justice pénale en Turquie a notamment consisté à élaborer un guide pour les avocats turcs. À l'inverse, si les parties prenantes en République de Moldova ont considéré que l'appui au projet de réforme de la justice pénale était très important, la législation (largement en conformité avec la CEDH) n'est pas en phase avec la pratique des juges et des procureurs, qui ne respectent pas toujours la loi.
- En Turquie, en Ukraine et en République de Moldova, les Bureaux du Conseil de l'Europe ont joué un rôle essentiel pour garantir un investissement sans faille à l'égard des projets, tout au long de leur exécution. L'absence de Bureaux extérieurs du Conseil a été dénoncée par des parties prenantes de la Bulgarie et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » comme un obstacle à l'efficacité des projets, entraînant un manque de souplesse et de réactivité par rapport aux autres organisations/bailleurs de fonds internationaux présents sur le terrain.

***Citation d'un entretien :** « Le CdE ne répond pas toujours en temps utile aux problèmes urgents et a parfois un temps de réaction trop long ; parfois, le temps que le CdE donne sa réponse, une autre organisation est déjà intervenue. »*

- Dans certains cas, un chevauchement avec les activités d'autres organisations internationales et un manque de coordination avec celles-ci ont été observés. Ainsi, dans le cadre du projet de

soutien à la réforme de la justice pénale en Ukraine, principalement axé sur la réforme du ministère public, le Conseil de l'Europe a rendu un avis sur le projet de loi relatif à la police nationale, en octobre 2014⁴⁵. Or, en décembre 2014, l'OSCE a lui aussi rendu un avis sur ce texte, à la suite d'une demande du médiateur parlementaire ukrainien.

Le rôle de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)

149. Il est utile de rappeler les activités de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui joue un rôle actif dans ce domaine en mettant en œuvre des projets à forte valeur ajoutée sociale. Les projets de la CEB portent notamment sur la modernisation des infrastructures pénitentiaires, ainsi que sur la construction de prisons⁴⁶. Le Conseil d'administration de la CEB a inclus les infrastructures pénitentiaires dans ses lignes d'action sectorielle dès 2006 – un exemple positif de financement de la CEB dans un domaine qui revêt depuis longtemps une grande importance pour le Conseil de l'Europe. L'alignement des financements de la CEB sur les priorités du Conseil de l'Europe en matière de coopération devrait être renforcé plus avant dans les domaines examinés dans la présente évaluation.

⁴⁵ Avis de la DGI sur le projet de loi ukrainien relatif à la police et aux activités policières. Voir : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e75b5>

⁴⁶ The CEB's Experience in Prison Financing, document de travail, septembre 2014 (<http://www.coebank.org/en/news-and-publications/ceb-publications/cebs-experience-prison-financing/>).

Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en conformité des lois nationales et des mesures administratives avec la Convention européenne

150. Le soutien apporté aux États membres pour les aider à mettre leur législation et leurs mesures administratives en conformité avec la CEDH est probablement la valeur ajoutée la plus forte du Conseil de l'Europe par rapport à d'autres institutions internationales. Les comités directeurs du Conseil de l'Europe semblent particulièrement efficaces à cet égard, du fait de leurs méthodes de travail intergouvernementales, fondées sur le principe de l'égalité des États membres, qui favorisent un sentiment d'appropriation des normes ainsi établies et une meilleure compréhension au niveau des représentants nationaux. Étant donné le rôle important joué par ces réseaux intergouvernementaux, leur absence au sein des ministères de l'Intérieur/services répressifs pourrait expliquer l'influence moins forte du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les activités de la police.
151. Les activités par pays des autres entités du Conseil de l'Europe, notamment la Commission de Venise, le CPT et le Commissaire, ainsi que les activités de coopération, ont également eu des retombées importantes, mais de manière différente. Si les évaluations juridiques de la Commission de Venise et celles réalisées dans le cadre des activités de coopération apportent une assistance technique importante aux décideurs déjà engagés dans des réformes, le CPT et le Commissaire jouent un rôle plus important en amont en sensibilisant les parties prenantes aux problèmes qui existent et en créant un élan politique en faveur du changement.

152. Plusieurs domaines d'amélioration peuvent être mis en exergue. Le CCJE et le CCPE devraient compléter leurs activités de consultation par des activités axées davantage sur l'aide aux États membres en vue d'identifier et de supprimer les obstacles recensés en matière de mise en œuvre. La mise en place des projets gagnerait à ce que le Conseil de l'Europe réduise sa dépendance à l'égard des sources extérieures de financement. Par ailleurs, il y a matière à renforcer les systèmes d'échange d'informations sur les résultats obtenus par chaque entité du Conseil de l'Europe.

153. Des efforts plus intenses pourraient être déployés pour coordonner les prêts de la CEB et les priorités du CdE, en associant la CEB au processus d'élaboration des plans d'action du Conseil de l'Europe relatifs aux différents États membres.

154. Enfin, les entités du Conseil de l'Europe qui conseillent les États membres produisent une myriade d'informations et d'orientations tirées de leur expérience dans les domaines thématiques de l'évaluation. Une attention plus soutenue devrait être accordée à la consolidation et la diffusion des résultats de ces travaux (voir également la partie 2.4 ci-après). Le renforcement de cette diffusion serait bénéfique pour le CPT et le Commissaire, qui dépendent largement de la couverture médiatique de leurs interventions pour obtenir des résultats.

155. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour élargir les sources de financement extérieur et à cet égard, on ne sait pas vraiment si tous les bailleurs de fonds potentiels sont suffisamment au fait des possibilités de financement de projets offertes par le Conseil de l'Europe. Pour l'heure, les rapports annuels du Conseil de l'Europe sont axés sur les activités mises en œuvre par

l'Organisation plutôt que sur les résultats obtenus⁴⁷.

⁴⁷ Conseil de l'Europe – Points forts 2015, voir : <https://edoc.coe.int/fr/un-aperu/6918-pdf-conseil-de-l-europe-points-forts-2015.html>

2.4 Formation à la CEDH, intégration de la CEDH dans les programmes nationaux de formation et sensibilisation à la CEDH

156. La partie qui suit évalue l'efficacité de l'assistance fournie par le Conseil de l'Europe (dans le cadre de projets comme hors projet) en vue de promouvoir les programmes de formation nationaux et les mesures de sensibilisation visant à aligner les pratiques des juges, des procureurs, des avocats, du personnel pénitentiaire et des policiers sur les exigences de la CEDH. Les activités de coopération et d'assistance mises en œuvre par la DGI et par d'autres entités du Conseil de l'Europe telles que l'APCE ont souvent privilégié la formation et le renforcement des capacités des juges, des procureurs, des avocats et du personnel pénitentiaire⁴⁸. L'assistance hors projet dans ce domaine a principalement pris la forme de recommandations formulées par le CPT, de travaux de diffusion par la CEPEJ et de visites d'étude et autres contacts organisés par la Cour.

157. Les pays analysés ont déployé des efforts variables pour familiariser les praticiens avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour. En Turquie par exemple, depuis 2005, la CEDH fait partie intégrante du programme d'études ordinaire de l'École de la magistrature destiné aux juges et aux procureurs. Le président de cette école estime que 60-70 % des juges connaissent la Cour. Ils sont également de plus en plus familiers avec la Convention et la jurisprudence de la Cour. En revanche, malgré

⁴⁸ L'évaluation ne porte pas sur les activités du Service de l'éducation, concernant par exemple la familiarisation des élèves du secondaire avec les principes fondamentaux du droit européen relatifs aux droits de l'homme et le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organes de suivi majeurs du Conseil de l'Europe.

le soutien important apporté par le CdE dans ce domaine, les programmes d'études nationaux des pays examinés ne comportent toujours pas systématiquement de cours et de contenus liés à la CEDH, à l'instar de l'Ukraine, où, jusqu'à récemment, il n'existait aucune formation initiale pour les juges sur le droit international des droits de l'homme (outre la formation reçue à l'école de droit, souvent minimale). Si la Haute commission des qualifications ukrainienne estime que 50 % des juges savent que la Cour existe, ils connaissent beaucoup moins la Convention et la jurisprudence de la Cour. L'Ukraine s'efforce d'y remédier dans le cadre du processus, en cours, de réévaluation du corps judiciaire (processus de lustration). La partie qui suit analyse les différents types de soutien apportés par le CdE aux autorités nationales en vue de renforcer les initiatives de formation et de sensibilisation à la CEDH.

Le rôle du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP)

158. Le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP), sous l'égide du Conseil de l'Europe, vise spécifiquement à épauler les États membres dans la mise en œuvre de la CEDH au niveau national. Il poursuit cet objectif en mettant à disposition des professionnels du droit européens des outils de formation de qualité conçus sur mesure et en aidant les instituts nationaux de formation des juges et des procureurs, ainsi que les barreaux, à dispenser des formations sur la CEDH. Pour des conclusions et des conclusions plus détaillées sur le programme HELP, on se reportera à l'annexe 12, qui présente un résumé d'une

évaluation du programme effectuée séparément par la DIO en 2015-2016⁴⁹.

Le rôle de la Cour

159. Le rôle de la Cour en ce qui concerne la formation et la sensibilisation s'est accru récemment, notamment par le biais du FFDH, qui finance un nombre croissant d'initiatives de la Cour dans ce domaine, notamment :

- L'affectation de juges au Greffe de la Cour (financé sur des fonds dédiés aux activités de coopération, mais parfois également par d'autres États membres, tel le mécanisme norvégien de subvention, qui a financé des détachements de juges bulgares). Les informations reçues en retour de l'Académie nationale de droit de la Bulgarie suggèrent que ces détachements sont essentiels pour familiariser les juges avec la jurisprudence de la Cour. Il demeure néanmoins difficile d'étendre cette connaissance à tous les juges, surtout ceux des juridictions régionales. La Bulgarie a relevé ce défi en recrutant les juges anciennement détachés comme formateurs à l'Institut national de la justice (voir l'Encadré 7).
- Les visites d'étude à la Cour et les autres contacts entre les juges/tribunaux à l'échelle nationale/régionale et la Cour sont également considérés comme extrêmement efficaces. En Italie par exemple, un « projet de dialogue » entre la Cour européenne et la Cour de cassation a récemment été mené afin de familiariser les juges qui ne connaissent pas bien le Conseil de l'Europe avec les normes de la Cour. Ce type d'échange permet également aux représentants des États membres de mieux

comprendre les arrêts pertinents. Les visites d'étude effectuées majoritairement dans le cadre d'activités de coopération encouragent également les États membres à s'inspirer de l'organisation de la Cour pour établir leurs systèmes nationaux des droits de l'homme. Ainsi, la Turquie a pris comme modèle les unités existantes au sein du Greffe de la Cour européenne pour créer les unités de recherche, de filtrage et de jurisprudence de la Cour constitutionnelle turque (programme joint UE/CdE sur les hautes juridictions).

Citation d'un entretien : « Les visites du Greffe et des juges de la Cour et les visites d'étude à la Cour jouent un rôle important pour faire évoluer les mentalités. Il est essentiel d'inviter les représentants des juridictions provinciales à venir visiter la Cour à Strasbourg. »

⁴⁹ Évaluation du Programme HELP. Rapport final. Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation. Voir : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806acd4f>

Encadré 7. Des juges bulgares formés à la Cour européenne des droits de l'homme

En juillet 2013, un programme d'affectations d'une année destiné aux juges bulgares a été lancé à la Cour européenne des droits de l'homme. Il a permis à neuf juges bulgares de travailler au sein de l'unité bulgare du Greffe de la Cour – l'occasion unique d'acquérir de l'expérience et une connaissance concrète de l'activité de la Cour.

Le programme a eu de nombreuses répercussions positives, non seulement pour les neuf juges concernés qui ont acquis de l'expérience et une connaissance concrète de l'activité de la Cour, mais aussi pour la Cour qui a ainsi bénéficié de ressources supplémentaires pour faire baisser son volume d'affaires en souffrance. Ces détachements ont également facilité la réforme judiciaire en Bulgarie, conformément aux normes européennes, les juges concernés ayant par la suite été recrutés comme formateurs à l'Institut national de la justice.

- Le président de la Cour suprême ukrainienne a confirmé que le système HUDOC était particulièrement utile, mais que son usage était limité par la barrière de la langue. Des traductions russes des arrêts les plus importants permettraient de familiariser le pouvoir judiciaire avec les arrêts de la Cour portant sur d'autres pays. Les parties prenantes moldaves ont formulé la même remarque, contraintes de s'appuyer sur les traductions en roumain pour se familiariser avec la jurisprudence de la Cour. Un projet intitulé « Traduction et dissémination de la jurisprudence clé dans des langues cibles » a apporté une aide dans ce domaine aux États membres n'ayant pas les moyens financiers de faire traduire les arrêts phares. À la suite de ce projet, quelque 20 000 traductions d'arrêts dans plus de 30 langues autres que l'anglais et le français ont été mises en ligne dans HUDOC (soit 15 % du contenu total d'HUODOC). L'élan donné par le projet, qui s'est achevé au printemps 2016, doit impérativement être maintenu. En outre, la nécessité d'accroître le nombre de traductions, en russe certes mais aussi dans d'autres langues, est manifeste et urgente. La fin du projet de traduction a encouragé les États membres à utiliser leurs propres budgets à cette fin, mais tous ne peuvent pas assumer cette responsabilité, principalement par manque de moyens financiers. L'investissement important consenti par la Pologne dans ce domaine est souligné à l'Encadré 8.
- En réponse à une invitation lancée par l'ODGP en 2014, le Greffe a formulé des propositions à inclure dans les plans d'action nationaux (cinq à ce jour) en vue de recueillir des contributions volontaires pour traduire un plus grand nombre d'arrêts. Le montant total de ces propositions s'élevait à 300 000 €, à utiliser sur la durée de chaque plan. Toutefois, à ce jour, aucun des fonds levés pour les plans d'action n'a été affecté à la mise en œuvre des propositions du Greffe.
 - Enfin, le programme de publications conjointes de la Cour et de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) mérite mention (des entités engagées dans des activités de coopération y participent également). À ce jour, cinq manuels de droit européen ont été publiés à ce titre, notamment un Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice. Les traductions dans la quasi-totalité des langues de l'UE ont été financées par la FRA, tandis que les traductions dans d'autres langues ont été prises en charge au titre de certains programmes ou projets joints UE-CdE⁵⁰. Dernièrement, la Cour a également entrepris de diversifier ses activités

⁵⁰

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/otherpublications&c=fre>

d'information sur sa jurisprudence, notamment par le biais de ses vidéos COURTalks-disCOURs⁵¹ et par l'organisation de webinaires avec les écoles de droit, les barreaux et d'autres partenaires en Europe de l'Est.

51

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/courtalks&c=fr>

Encadré 8. Traduction des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en Pologne

À la suite de l'appel lancé par la Cour à l'ensemble des 47 États membres visant à prendre en charge la traduction de ses arrêts phares, la Pologne a consenti un effort concerté pour financer cette activité au titre du budget de l'État. La Cour constitutionnelle polonaise, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Justice et la Haute Cour administrative sont convenus de mettre en place un budget commun pour les traductions.

La sélection des arrêts à traduire est organisée par l'agent du gouvernement, en consultation avec la Cour administrative suprême et la Cour constitutionnelle. À ce jour, outre la traduction de tous les arrêts de la Cour relatifs à la Pologne, plus de 40 arrêts visant d'autres États membres ont également été traduits. Ces traductions ont été élaborées par (et diffusées sur les sites internet de) la Cour constitutionnelle polonaise, la Cour administrative suprême et le ministère de la Justice.

Le ministère de la Justice polonais produit également des bulletins d'information où figurent des synthèses des derniers arrêts adoptés par la Cour. Sur son site internet, il élabore et publie de nombreuses analyses des normes découlant de la jurisprudence de la Cour relative à la Pologne. Il a ainsi publié un guide sur les normes relatives aux droits des personnes privées de liberté (« Normes découlant de la jurisprudence de la Cour dans certaines affaires relatives à la Pologne concernant les conditions de détention dans les unités pénitentiaires »). Le ministère traduit régulièrement les fiches thématiques et autres publications de la Cour.

Le rôle du Comité européen pour la prévention de la torture

160. Le CPT complète ses recommandations sur la nécessité de mettre en place des recours effectifs et des mesures de fond pour remédier aux mauvaises conditions de détention et aux mauvais traitements infligés par la police par des recommandations sur la nécessité de dispenser une formation spécialisée aux praticiens concernés. Les recommandations du CPT sur la formation concernent principalement le personnel pénitentiaire (notamment le personnel médical et les agents de sécurité) et visent à prévenir tout mauvais traitement des détenus. Ainsi, le CPT n'a cessé de recommander aux autorités nationales de dispenser la formation nécessaire aux professionnels médicaux et de santé pour développer leurs compétences en ce qui concerne l'interprétation des blessures découlant de mauvais traitements et la collecte des éléments de preuve en la matière.

161. Les visites du CPT ont attiré l'attention des médias nationaux dans la plupart des pays concernés par l'évaluation, ce qui a permis de porter au grand jour les problèmes liés aux conditions de détention et aux mauvais traitements infligés par la police dans les pays examinés en relation avec ce domaine thématique. Toutefois, les parties prenantes consultées par l'équipe d'évaluation ont indiqué que la publication des rapports du CPT était rarement relayée par les médias nationaux, parce que l'intervalle de temps entre les visites du CPT et la publication des rapports est trop long, mais aussi parce que le Conseil de l'Europe ne prend pas suffisamment de mesures pour diffuser les conclusions des rapports. En conséquence, l'opinion publique est rarement au fait des conclusions et des recommandations du CPT par pays.

Le rôle de l'appui aux projets

162. Dans tous les pays, les parties prenantes consultées par l'équipe d'évaluation ont souligné le rôle important des projets du Conseil de l'Europe pour familiariser les juges et les procureurs avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour :

- En Turquie, les juges se sont félicités du soutien au renforcement des capacités apporté dans le cadre du projet sur la justice pénale, financé par l'UE et mis en œuvre de janvier 2012 à juin 2014. Ils ont notamment mentionné le caractère concret de ce soutien, qui a permis aux procureurs de comprendre les normes du Conseil de l'Europe et les arrêts de la Cour. Un juge a indiqué que la CEDH et le droit interne, auparavant considérés comme deux domaines du droit distincts, étaient désormais parfaitement intégrés depuis les activités de renforcement des capacités menées par le Conseil de l'Europe⁵². Ce projet s'est également caractérisé par une bonne coordination entre la DGI et la Cour, qui a permis de traduire en langue turque le Guide sur l'article 5.
- En Ukraine, les juges et les organisations non gouvernementales se sont largement félicités de la formation prévue dans le cadre du projet de « Soutien à la réforme de la justice pénale en Ukraine », financé par le gouvernement danois et mis en œuvre de janvier 2013 à juin 2015. Ce projet visait à renforcer les capacités de l'Ukraine en matière de formation des procureurs, des juges et des juges d'instruction et a ainsi contribué à combler un besoin important, le nombre de formateurs de procureurs ayant chuté de manière importante en Ukraine à la suite de plusieurs réformes. Le projet a également permis à l'École nationale des procureurs de contacter son homologue en Espagne afin d'échanger leurs expériences.

⁵² Entretien avec l'École de la magistrature, 21.04.2016.

- En République de Moldova, les parties prenantes consultées ont salué les composantes de renforcement des capacités dans les projets du Conseil de l'Europe mis en œuvre entre 2012 et 2015. Le plus important de ces projets, intitulé « Soutien à la réforme de la justice pénale en République de Moldova », est financé par le gouvernement danois et court sur la période 2015-2017.
- Le programme joint CdE/UE sur le renforcement des capacités des services de l'ordre en vue d'assurer un traitement approprié aux personnes détenues et condamnées dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a permis à la police et au personnel pénitentiaire de mieux comprendre les questions relatives aux droits de l'homme. En outre, le retour des parties prenantes confirme les bonnes chances d'améliorer les pratiques de la police et des services pénitentiaires.
- Néanmoins, plusieurs barreaux et d'autres parties prenantes ont indiqué que la CEDH ne figurait pas encore pleinement parmi les arguments juridiques invoqués par les juges, notamment dans les juridictions de première instance. Dans certains pays, la CEDH semble particulièrement inconnue des juges régionaux, contrairement à ceux de la capitale.

163. Les retombées positives des projets de renforcement des capacités menés par le Conseil de l'Europe découlent notamment des facteurs suivants :

- La prise en compte des besoins (en Ukraine – la formation a évolué pour former les formateurs et augmenter le nombre de formateurs quand il était reconnu que le déficit en la matière constituait le plus gros problème posé par le processus de lustration/la vague de révocations).
- Le caractère concret de la formation : à titre d'exemple, le projet sur la justice pénale en Ukraine a montré comment le principe de l'égalité des armes se traduisait dans la pratique. Le projet pilote sur l'aide juridique

mené en Bulgarie (financé par le mécanisme de subvention de la Norvège le Programme de Subventions norvégiennes) comportait notamment une visite d'étude pour les employés du Bureau national d'aide juridique aux Pays-Bas afin de découvrir les pratiques équivalentes dans ce pays (lignes d'assistance téléphonique et centres d'aide juridique dans les prisons par exemple). Ces pratiques ont ensuite été reproduites en Bulgarie dans le cadre de projets pilotes.

164. Les projets de renforcement des capacités menés par le CdE seraient encore plus efficaces si, de manière systématique :

- ils dispensaient une formation dans le cadre d'une intervention plus vaste de fourniture d'expertise législative et autre ;
- ils accordaient plus d'attention à la durée appropriée de la formation, au nombre de thèmes abordés pendant la formation et au nombre de participants ;
- ils veillaient à ce que les experts internationaux recrutés connaissent suffisamment le contexte national ;
- ils prévoyaient une évaluation de l'efficacité de la formation.

165. Plusieurs lacunes ont été relevées dans les projets du Conseil de l'Europe axés sur le renforcement des capacités :

- Les projets de renforcement des capacités du CdE semblent se concentrer davantage sur les juges et les procureurs que sur la police. En République de Moldova, des activités de formation limitées ont été organisées à l'intention de la police, à l'instar d'une formation pour les policiers dans le domaine de la protection des droits de l'homme, dans le cadre du Plan national pour les droits de l'homme 2011-2014, et de deux séminaires de formation, le premier sur les bonnes pratiques en matière de gestion démocratique des foules et le deuxième sur la violence policière et domestique, en 2015. Toutefois, ces activités ne sont pas suffisantes et les policiers souffrent

d'un manque de formation sur les implications des questions relatives aux droits de l'homme dans leur travail.

- Les activités de renforcement des capacités ne ciblent pas non plus suffisamment les fonctionnaires. Les services internationaux des parquets et des ministères de la Justice et de l'Intérieur notamment sont essentielles pour promouvoir la CEDH et la jurisprudence de la Cour.
- Les projets de renforcement des capacités du Conseil de l'Europe ont permis la dispense, par exemple par les écoles nationales de la magistrature, de cours facultatifs sur la CEDH destinés aux juges et aux procureurs. Toutefois, des efforts insuffisants ont été déployés au niveau national pour mettre en place une formation continue obligatoire sur la CEDH. Étant donné le rôle essentiel que joue le Conseil de l'Europe dans la formation sur la CEDH et le renforcement des capacités en la matière, il y a matière à accroître notablement ce rôle pour contribuer à élaborer des normes pour les programmes d'études des juges/procureurs, du personnel pénitentiaire et des policiers.
- La portée et le public cible des activités de renforcement des capacités dans le cadre des activités de coopération du Conseil de l'Europe sont souvent très réduits, d'où une difficulté à créer des retombées (Roumanie, Bulgarie). Dans les pays qui ont pointé du doigt cette lacune, il convient de noter qu'il n'existe aucun Bureau du CdE et que les activités de coopération sont très récentes.

Le rôle du Comité Directeur pour les droits de l'homme et du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme

166. L'absence de cours de formation sur la CEDH dans les programmes universitaires destinés aux étudiants en droit a été mentionnée dans la majorité des cas examinés.

167. Depuis la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle (Rec (2004)4⁵³), le Conseil de l'Europe n'a toujours pas engagé de dialogue stratégique avec les établissements d'enseignement supérieur pour contribuer à mettre en place des cours obligatoires sur différents thèmes du droit international pour les étudiants en droit. La recommandation du Comité des Ministres est générale et n'indique pas de mesures concrètes.

168. Certains pays ont entrepris de changer cette situation. Ainsi, en Turquie, les membres de la Cour constitutionnelle ont indiqué que le droit de recours individuel devrait figurer dans les programmes des écoles de droit. Des rencontres régulières avec le ministère de la Justice, les facultés de droit et la Cour constitutionnelle sont organisées pour restructurer les programmes des écoles de droit. L'allongement de ces programmes à cinq ans, le caractère obligatoire des cours sur la CEDH et l'instauration d'un examen d'entrée au Barreau figurent parmi les points de discussion.

169. Le CDDH présentera en 2017 une proposition au Comité des Ministres concernant la Recommandation Rec(2004)4 et élaborera des lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit.

170. Le CDDH a également produit des matériels pour mieux faire connaître la Convention aux agents de la fonction publique, réunis dans une « boîte à outils » qui vise à informer les agents publics des obligations

contractées par l'État en vertu de la Convention⁵⁴. Cette boîte à outils s'adresse principalement aux agents du système judiciaire et des services répressifs et comprend un guide des droits conférés par la Convention et ses protocoles et des obligations correspondantes pour les États, présentés dans l'ordre des dispositions de la Convention, et les listes de points à vérifier mettant en exergue les aspects à prendre en considération, pour aider les agents publics à déterminer si une situation pourrait soulever un problème au regard de la Convention.

Le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

171. Depuis 2013, à la suite de la création de la Division de soutien de projets parlementaires au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, cette dernière a organisé une série de séminaires visant à renforcer la capacité des députés et du personnel parlementaire à contrôler l'exécution des arrêts de la Cour et la conformité de la législation nationale avec la CEDH. Ces séminaires s'inscrivaient dans le cadre d'un programme de formation financé par le FFDH et mis en œuvre par l'APCE, en coopération avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour⁵⁵.

172. La formation s'est déroulée à Strasbourg, avec deux composantes : tout d'abord, une vue d'ensemble du système du Conseil de l'Europe et du système de surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres, avec l'aide du Service de l'exécution des arrêts, et ensuite, des réunions entre les membres et personnels parlementaires et les avocats de la Cour et du

⁵³ Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle. Voir : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dd192

⁵⁴ Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'État en application de la Convention européenne des droits de l'homme. Voir : <http://www.coe.int/fr/web/echr-toolkit>

⁵⁵ PSD (2014) 07 rev. 3. Le rôle de parlements nationaux dans la mise en œuvre des standards de la CEDH.

Service de l'exécution des arrêts. Ces réunions ont pris du temps à se mettre en place, mais elles ont éveillé l'intérêt des parlementaires nationaux qui visitent la Cour de leur propre initiative.

173. Cela étant, le financement de ce projet est réduit et quand bien même la plupart des parlements nationaux ont pris part au programme, le nombre total de personnes concernées est relativement limité.

174. En 2014, l'APCE a également adopté la Résolution 1982 (2014)⁵⁶ et la Recommandation 2039 (2014), sur le thème « La Cour européenne des droits de l'homme : le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit ». Par ailleurs, outre le projet susmentionné, la CLAHR organise régulièrement des visites de la Cour pour ses membres.

⁵⁶ Textes de l'APCE correspondants :

La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, voir le rapport de l'AS/Jur (Doc. 12455 + Addendum), la Résolution 1787 (2011) et la Recommandation 1955 (2011)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=17953&lang=FR>

La Convention européenne des droits de l'homme : le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit (01/2014), voir le rapport de l'AS/Jur (Doc. 13429), la Résolution 1982 (2014) et la Recommandation 2039 (2014)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20550&lang=FR>

Autres documents de l'APCE sur des thèmes connexes :

L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà (03/2015), voir le rapport de l'AS/Jur report (Doc 13719 + Addendum), la Résolution 2055 (2015) et la Recommandation 2070 (2015)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=21565&lang=FR>

Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg : les insuffisances structurelles dans les Etats Parties (01/2013), voir le rapport de l'AS/Jur (Doc. 13087), la Résolution 1914 (2013) et la Recommandation 2007 (2013)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=19245&lang=FR>

Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme (01/2012), voir le rapport de l'AS/Jur (Doc. 12811), la Résolution 1856 (2012) et la Recommandation 1991 (2102)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=12914&lang=FR>

Conclusions sur l'efficacité du soutien apporté par le CdE à la formation sur la CEDH, à l'intégration de la CEDH dans les programmes nationaux de formation et à la sensibilisation à la CEDH

175. Le Conseil de l'Europe est largement reconnu comme un chef de file en matière de formation sur les droits de l'homme. Cette réputation est confirmée par les études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation, où le Conseil de l'Europe a apporté un soutien en matière de renforcement des capacités à tous les pays concernés, dans certains ou dans la totalité des domaines thématiques de l'évaluation. Si le retour d'information des participants est généralement positif, des améliorations ont été suggérées dans quelques domaines, notamment : le renforcement de la dimension concrète de la formation, de manière à ce qu'elle soit moins théorique et plus pertinente pour la pratique quotidienne des juges, des procureurs et des forces de l'ordre ; la recherche de moyens permettant d'augmenter le nombre de participants aux formations ; la réalisation d'évaluations plus nombreuses des répercussions de la formation ; une collaboration plus étroite avec les prestataires de formation à l'échelle nationale, notamment les universités et les écoles supérieures.

176. Les entités qui, traditionnellement, ne dispensent pas de formation, telles la Cour, l'APCE, le Service de l'exécution des arrêts et la CEPEJ, se sont ces dernières années activement investies dans le renforcement des capacités, ce qui a contribué à étendre la portée de la formation à un éventail plus large de parties prenantes. Cependant, compte tenu de cet investissement d'un plus grand nombre d'entités dans le renforcement des capacités, il serait peut-être utile d'instaurer une coordination plus systématique entre les acteurs concernés. Les efforts déployés par

l'APCE en vue d'associer le Service de l'exécution des arrêts et le Greffe de la Cour à la formation sur l'exécution des arrêts organisée à l'intention des députés nationaux et du

personnel des parlements nationaux constituent un exemple de bonne pratique à cet égard.

3. Conclusions, recommandations et suggestions

177. Les recommandations et suggestions découlent des principaux constats de l'exercice d'évaluation ainsi que des consultations approfondies sur les améliorations possibles et réalisables en vue de renforcer la coopération ciblée et institutionnalisée avec toutes les parties prenantes concernées. Ces conclusions ne prétendent pas être exhaustives ; chaque entité du CdE est libre de tirer ses propres conclusions et de formuler ses propres recommandations au regard du rapport d'évaluation.

178. En ce qui concerne la distinction entre recommandations et suggestions, il faut noter que le suivi des « suggestions » relèvera de la

responsabilité de chaque entité à laquelle elles sont adressées, tandis que la DIO rendra compte, comme elle le fait périodiquement, de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans son rapport annuel au GR-PBA/CM, indépendamment de l'analyse des recommandations qui pourra être effectuée dans le cadre de l'examen par le GR-H/CM de la feuille de route pour la mise en œuvre de la Déclaration de Bruxelles.

179. L'incidence budgétaire de ces suggestions et recommandations devrait être examinée dans le contexte de la préparation du budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe.

Conclusion n° 1

La surveillance exercée par le Comité des Ministres sur la base des plans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour s'est révélée être une excellente méthode de travail, mais mérite d'être encore renforcée.

180. Les réformes du CM en matière de surveillance de l'exécution des arrêts, à l'instar de l'adoption de la procédure à deux axes et de l'introduction de l'obligation de soumettre des plans d'action dans les six mois suivant la date à laquelle un arrêt est devenu définitif, ont facilité l'exécution des arrêts. Les plans d'action se sont révélés efficaces pour épauler les États membres, même si des problèmes demeurent.

181. Deux difficultés principales ont été signalées par les États membres consultés pour l'évaluation, toutes deux liées à l'interprétation du principe fondamental de subsidiarité. La première difficulté réside dans le fait que les États membres ont parfois du mal à comprendre **quelles mesures particulières ils doivent prendre pour exécuter les arrêts**. Si, conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres de déterminer les mesures nécessaires, les réunions en face-à-face et les tables rondes organisées par le Service de l'exécution des arrêts, auxquelles participent des experts de différents pays, les aident à tracer la voie à suivre pour exécuter un arrêt. Demande a été faite d'augmenter la fréquence de ces réunions. Le dialogue avec le Greffe de la Cour et le Président de la Cour a également été utile pour trouver des solutions concrètes. Les États membres ont besoin de plus de soutien en termes d'analyse des bonnes pratiques et de visites d'étude dans d'autres États membres afin d'échanger des expériences concrètes.

182. La deuxième difficulté que rencontrent les États membres est liée au fait que, dans le cadre de l'examen des lois adoptées en vue d'exécuter les arrêts de la Cour, le CM leur demande d'apporter **la preuve de l'incidence des changements législatifs introduits** (en fournissant des statistiques par exemple). Plusieurs États membres ont indiqué que la collecte de ce type de statistiques devait être adaptée à cette fin et prenait du temps. Par ailleurs, les États membres ne comprennent pas toujours clairement quels sont les critères à remplir pour obtenir la clôture d'une affaire. Plusieurs personnes interrogées ont signalé que l'absence de lois secondaires ainsi que l'absence d'affectations budgétaires correspondantes dans les plans d'action constituaient les entraves les plus importantes en matière de mise en œuvre effective des lois.

183. Certains États membres ont suggéré qu'une réduction du temps habituel de réponse (six mois) du Service de l'exécution des arrêts de la Cour concernant les plans d'action soumis pourrait permettre d'effectuer des ajustements et d'accélérer la transmission d'informations complémentaires. Le récent renforcement des effectifs du Service avec 16 postes⁵⁷ devrait permettre de réduire ce temps de réponse, dès lors que le recrutement aura été finalisé. En outre, les entretiens avec les ONG ont mis au jour la nécessité de se familiariser davantage avec le processus de communication avec le CM, concernant les plans d'action.

⁵⁷ GR-PBA(2015)19. Projet de Programme et de Budget 2016-2017 - information sur les postes supplémentaires proposés

Recommandations :

1.	Mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre des lois dans les plans d'action visant l'exécution des arrêts. À cette fin, lors de l'évaluation des plans d'action, tenir compte, le cas échéant, de l'adoption de lois secondaires, de règlements et de plans de développement des capacités et de l'affectation des ressources budgétaires. Envisager d'ajouter des exemples de bonnes pratiques dans le Vademecum.	DGI (Service de l'exécution des arrêts)
2.	Conclure un accord de coopération avec le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) pour organiser des séminaires dans les États membres qui soient l'occasion d'expliquer aux organisations pertinentes de la société civile la procédure de soumissions des communications, conformément à la Règle 9.2. Un membre du Service de l'exécution des arrêts de la Cour ou un expert dans ce domaine pourrait être présent pour répondre aux questions et veiller à la qualité de l'exercice.	DGI (Division de la coopération avec les institutions internationales et la société civile)
3.	Organiser plus régulièrement des séminaires avec les agents des gouvernements pour favoriser les échanges de vues sur des questions d'intérêt pour le processus d'exécution.	DGI (Service de l'exécution des arrêts)
4.	Envisager de diffuser en interne les études comparatives de la Division de la recherche de la Cour, en tout ou en partie, auprès du Service de l'exécution des arrêts par exemple.	Greffe de la Cour

Suggestions d'amélioration :

a) Le cas échéant, continuer à faire référence, dans les décisions du CM, aux possibilités de soutien à travers les programmes de coopération ainsi qu'à d'autres sources de soutien pertinentes (les outils de la CEPEJ, le CPT, la Commission de Venise ou les rapports du Commissaire par exemple), y compris aux interventions réussies et à leurs résultats pour l'exécution des arrêts.	Service de l'exécution des arrêts et CM
---	---

Conclusion n° 2

La capacité interne et la coordination nationale doivent être renforcées.

184. L'évaluation a permis de tirer certaines conclusions concernant la capacité interne en matière d'exécution des arrêts de la Cour. Les arrêts pilotes examinés pour l'évaluation ont entraîné la création de commissions *ad hoc* et de groupes de travail qui se sont révélés très efficaces. Toutefois, il semble que la capacité interne à exécuter les arrêts de la Cour puisse être encore renforcée dans les États membres. Si l'on prend les comités directeurs interministériels par exemple, leur composition trop large semble avoir entravé leur activité et parfois freiné leurs progrès. Le statut inférieur des agents des gouvernements et l'insuffisance des ressources budgétaires sont d'autres sources de préoccupation évoquées.

Recommandations :

5.	Créer et, s'il y a lieu, inscrire ce point au mandat du DH-SYSC ⁵⁸ , une plateforme de communication numérique pour les experts du DH-SYSC, en vue de renforcer l'échange d'informations.	DH-SYSC Secrétariat
6.	Le Secrétariat du DH-SYSC devrait suggérer au DH-SYSC d'envisager d'étudier les différentes manières de renforcer l'autorité des agents des gouvernements et de fournir à ces derniers des moyens suffisants pour assurer l'exécution des arrêts de la Cour.	Secrétariat du DH-SYSC

Suggestions d'amélioration :

b) Appuyer plus avant les efforts nationaux visant à renforcer la capacité | DGI/Service de

185. Le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) a donc entrepris de se pencher sur ces questions. Il est chargé de faire le bilan de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de recenser les bonnes pratiques en la matière, en vue d'une mise à jour éventuelle de la Recommandation.

186. Le CdE pourrait envisager d'apporter un soutien plus prononcé dans ce domaine, tout en respectant le principe de subsidiarité des États membres.

187. Ce type de soutien pourrait prendre la forme d'une facilitation de la communication entre les agents des gouvernements afin de promouvoir un échange plus rapide d'informations et d'expériences.

⁵⁸ Le Secrétariat de CM a proposé que la recommandation n'inclue pas la partie «et, s'il y a lieu, inscrire ce point au mandat du DH-SYSC » comme la plateforme de communication numérique est vue comme déjà incluse dans le mandat.

des Bureaux des agents des gouvernements, à travers des stages, des séminaires et des détachements auprès du Service de l'exécution des arrêts de la Cour et dans le cadre d'activités de coopération. l'exécution des arrêts

Conclusion n° 3

L'opinion publique joue un rôle essentiel dans le lancement de réformes et le CdE devrait s'efforcer d'aborder cet aspect dans le cadre des visites et des projets menés dans les pays.

188. Le maintien des questions importantes et urgentes en matière de droits de l'homme et d'État de droit parmi les priorités nationales confère un poids politique aux activités en cours. Les résolutions et les rapports de l'APCE sur l'exécution des arrêts ainsi que ses rapports sur les pays produits au titre de sa procédure de suivi et les visites de son Président et de ses rapporteurs apportent un soutien politique et permettent de sensibiliser l'opinion publique.

189. Il en va de même pour les visites du SG ; certains représentants permanents ont demandé un engagement plus fort du SG dans la promotion de l'exécution des arrêts. Le Commissaire joue également un rôle majeur en matière de sensibilisation. Ses recommandations sont reprises par la société civile et il apporte un soutien politique très apprécié aux institutions du médiateur et à d'autres structures nationales des droits de l'homme.

190. Pour sensibiliser l'opinion publique et lui faire accepter certaines réformes, en particulier lorsqu'il s'agit de questions sensibles comme les conditions de détention, des efforts concertés doivent être déployés pour accroître la visibilité médiatique des visites susmentionnées, à travers des entretiens télévisés et radiophoniques.

Suggestions d'amélioration :

c) Dans le cadre des visites dans les pays, il est recommandé au Secrétariat qui appuie les rapporteurs de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme chargés de l'exécution des arrêts et tout autre rapporteur ou membre de l'APCE de proposer de prendre des dispositions pour qu'ils apparaissent plus fréquemment, s'il y a lieu, à la télévision et participent aux débats publics afin de sensibiliser l'opinion publique à la question de l'exécution des arrêts de la Cour.	Secrétariat de l'APCE
d) Dans le cadre de la mise en œuvre des projets, la DGI devrait élargir et diversifier ses méthodes de travail afin d'y inclure les campagnes, les publications et les documentaires, ceci en vue de sensibiliser le grand public, en particulier sur les questions relatives à la détention et aux conditions carcérales.	DGI

Conclusion n° 4

Les normes et les recommandations des comités directeurs et des organes consultatifs jouent un rôle essentiel pour appuyer les réformes législatives, d'autant plus si elles sont directement applicables.

191. Les normes et les études comparatives des comités directeurs et des organes consultatifs jouent un rôle essentiel pour aider les États à mettre leurs lois et leurs mesures administratives en conformité avec la CEDH, notamment quand elles portent sur le système pénitentiaire et la durée excessive des procédures judiciaires. D'où l'importance de créer et de maintenir des synergies entre la Cour européenne des droits de l'homme et les comités directeurs, par exemple en présentant à ces derniers, d'une manière qui pourrait être systématique, les tendances observées dans la jurisprudence de la Cour. Les comités directeurs pourraient également tirer profit des outils normatifs développés dans le cadre des projets si ceux-ci leur étaient systématiquement présentés.

192. Les comités directeurs et les organes consultatifs servent également de plateformes d'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les membres et facilitent l'organisation des visites dans les pays. Les contacts entre les membres, par exemple du CDDH/DH-SYSC, ont joué un rôle dans le processus d'exécution, y compris pour obtenir des informations sur les lois et les pratiques d'autres États membres.

Recommandations :

7.	Afin de garantir une coopération appropriée et ciblée avec les États membres dans le domaine de l'indépendance judiciaire, le CCJE et le	DGI
----	--	-----

193. L'évaluation a montré que les outils de la CEPEJ étaient particulièrement appréciés, non seulement pour recueillir des informations sur l'efficacité de la justice, mais aussi pour réfléchir sur les réformes à entreprendre en vue de réduire la durée des procédures. Les tribunaux pilotes de la CEPEJ ont été salués pour le soutien pratique qu'ils apportent. Les Règles pénitentiaires européennes, l'avis du CCJE sur les modes alternatifs de règlement des litiges et les lignes directrices du Centre SATURN sont autant d'autres exemples clés ayant permis d'appuyer des réformes nationales.

194. Le fait que les organes consultatifs tels que le CCJE et le CCPE n'aient pas été plus proactifs sur le terrain a été critiqué. Étant donné l'importance croissante de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Europe, les activités de ces deux comités devraient être renforcées.

195. Les avis conjoints de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme sont importants pour l'élaboration des lois relatives au ministère public notamment. Étant donné que les autorités nationales peuvent solliciter l'avis de plusieurs organisations internationales, l'élaboration d'avis conjoints devrait se poursuivre, car il s'agit d'une bonne pratique.

196. En général, les résultats des activités des comités directeurs et des organes consultatifs sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont de nature concrète, qu'ils ont été largement diffusés et complétés par des études comparatives périodiques.

	CCPE devraient effectuer un plus grand nombre de visites d'évaluation des besoins sur le terrain si demande leur en est faite.	
8.	Proposer au CM d'inscrire au mandat des comités directeurs ⁵⁹ le renforcement de l'interaction entre les activités normatives et les activités de coopération.	DGI/DGII

⁵⁹ Le mandat 2016 du Comité directeur sur les médias et la société de l'information constitue un exemple positif à cet égard. Voir : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a08cc>

Conclusion n° 5

Étant donné la capacité des projets à apporter un appui sur le terrain, les activités de coopération doivent recevoir l'attention stratégique nécessaire et notamment un soutien et des fonds institutionnels

197. D'une manière générale, les États membres n'ont pas pris les devants pour solliciter l'aide du CdE afin de mener à bien des projets visant à exécuter les arrêts de la Cour. Cela étant, il existe quelques exemples de projets soutenus qui présentent un intérêt direct pour l'exécution des arrêts et qui ont été efficaces, à l'instar du projet qui a aidé un groupe de pays à exécuter des arrêts portant sur les conditions de détention⁶⁰.

198. Lorsque les États membres reçoivent un soutien pour exécuter les arrêts de la Cour dans le cadre de programmes de coopération, ce soutien est plus efficace si l'utilisation des fonds est souple et si les fonds peuvent être mobilisés relativement rapidement et permettent de regrouper les pays qui rencontrent des difficultés similaires. Or, toutes les sources de financement ne remplissent pas ces critères. Il a été indiqué que certains bailleurs de fonds, à l'instar du FFDH et de l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement, adoptent une approche plus souple en matière d'adaptation des projets aux besoins concrets de la mise en œuvre de la CEDH à mesure qu'ils apparaissent, approuvant par exemple plus rapidement les changements ou intégrant de nouvelles initiatives et activités

non prévues à l'origine. Cette approche a permis de concevoir, de négocier et de mettre en œuvre des activités axées sur les besoins les plus pressants des bénéficiaires. En revanche, plusieurs personnes interrogées ont signalé que dans des cas similaires, l'UE avait fait preuve de moins de souplesse et s'était caractérisée par une lourdeur bureaucratique.

Par ailleurs, le retour d'information révèle qu'une grande souplesse concernant la dimension géographique des activités de coopération, permettant des interventions multilatérales, est très utile pour régler les problèmes liés à l'exécution des arrêts.

Par conséquent, l'exécution des arrêts gagnerait largement à ce que les fonds spécifiques affectés à cette fin (tels le réserve pour les missions sur le terrain ou la provision pour plans d'action) au titre du budget ordinaire, qui est davantage susceptible de satisfaire aux critères de flexibilité, de réactivité et de possibilité d'aide multilatérale, soient augmentés.

199. Les projets du CdE examinés dans le cadre de l'évaluation pourraient également être renforcés dans un domaine, à savoir la traduction dans les faits des dispositions des lois nationales rendues conformes avec la CEDH. Il est en effet frappant de constater que, de manière répétée, les autorités tardent à créer les institutions nécessaires, en raison principalement de contraintes budgétaires. L'évolution des mentalités et de la culture est également importante pour introduire de nouvelles procédures comme la surveillance électronique ou les modes alternatifs de règlement des litiges (la médiation par exemple).

200. Le retour d'information des États membres souligne la nécessité d'apporter un

⁶⁰ « L'exécution des arrêts de la Cour européenne dans le domaine de la détention provisoire et la mise en place de recours permettant de contester les conditions de détention. »

soutien plus prononcé aux aspects opérationnels des lois. L'évaluation a montré que les études comparatives et l'échange de bonnes pratiques étaient efficaces pour aider les États membres à appliquer les lois dans la pratique. Ce type de soutien pourrait être encore renforcé.

201. Les projets se sont révélés d'excellents moyens d'intégrer les travaux des diverses entités du CdE. Ils ont joué un rôle particulièrement important pour aider les États membres à s'aligner sur les dispositions de la CEDH. Ils ont également permis d'accroître la coordination formelle et informelle au sein du CdE et entre les États membres. Les projets contribuent significativement aux efforts mutuels de dialogue et de coopération déployés par les autorités nationales, tout en promouvant les travaux de diverses entités du CdE, tels le Service de l'exécution des arrêts de la Cour et la Commission de Venise, auprès d'un ensemble d'autorités nationales plus vaste que les interlocuteurs traditionnels de ces entités. Les projets sont également efficaces pour diffuser les normes du CdE, incorporer ces normes dans les lois nationales, les stratégies et les initiatives de renforcement des capacités et

partager les expériences des autres États avec les autorités nationales. Les projets de petite envergure et axés exclusivement sur le renforcement des recours internes ont porté leurs fruits. Pour mettre à profit ces résultats positifs, il faut néanmoins **un soutien et des investissements institutionnels**. Les Bureaux extérieurs jouent un rôle essentiel pour la réussite des projets. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les parties prenantes ont jugé négatif de n'avoir aucun Bureau digne de ce nom pour exécuter les projets. Même dans les États membres où il existe des Bureaux extérieurs, les parties prenantes ont critiqué l'absence de réactivité et de pouvoir de décision du personnel affecté dans ces Bureaux.

202. La communication et la diffusion des réalisations est un autre domaine qui mériterait d'être amélioré au niveau des activités de coopération. Si les documents sur les bonnes pratiques, les lignes directrices, les guides et les manuels produits dans le cadre de projets ont été jugés extrêmement utiles et porteurs d'intérêt en dehors de l'activité en question, ces instruments sont généralement méconnus des cercles plus larges du CdE.

Recommandations :

9.	Dans le contexte de la préparation du Programme et Budget 2018-2019 la priorité devrait être donnée aux projets de coopération dont une partie significative est dédiée au soutien apporté aux États membres pour les questions relatives à l'exécution des arrêts de la Cour, particulièrement pour celles qui adressent des recours.	SG/CM
10.	Il faudrait mettre en place davantage de projets ciblés sur la résolution de problèmes d'exécution précis en appliquant, le cas échéant, une méthodologie semblable à celle du projet sur les recours internes pour dénoncer des conditions de détention, qui regroupait des États membres rencontrant des problèmes similaires en matière	DGI/DGII/ODGP

	d'exécution des arrêts. Des fonds devaient être levés pour ces projets.	
11.	La DGI devrait chaque année définir les besoins en matière d'exécution des arrêts et les présenter aux réunions du FFDH et d'autres bailleurs de fonds potentiels ⁶¹ , en étroite coopération avec l'ODGP.	DGI/ODGP
12.	Choisir un bureau de terrain pilote en vue de détacher un membre du personnel de grade A du siège pour assurer la liaison avec les partenaires nationaux sur les progrès dans l'exécution des arrêts et les nouvelles idées de projets. ⁶²	DRH
13.	Inclure le soutien à la création et au renforcement des recours internes en vue de l'exécution des arrêts dans les activités de coopération pertinentes.	DGI/DGII
14.	La mise en œuvre des arrêts devrait davantage figurer dans les priorités énoncées dans les plans d'action nationaux pour la coopération, par exemple en ajoutant une partie dédiée à cet effet et en expliquant comment les projets devraient contribuer à l'exécution de tel ou tel arrêt. Les bilans d'action devraient tout particulièrement mentionner les résultats obtenus dans ces domaines.	DGI/DGII/ODGP

Suggestions d'amélioration :

e) Accroître le nombre d'experts détachés par les autorités nationales pour travailler sur l'exécution des arrêts, ce qui constitue la base d'une meilleure compréhension et coopération, en particulier avec les agents gouvernementaux;	DGI
f) Examiner de nouvelles approches pour fournir un appui plus continu aux autorités nationales sur les questions liées à l'exécution des arrêts, comme le détachement du personnel du Siège sur le terrain à cette fin, y compris dans les pays où aucun projet n'est mis en œuvre;	DGI
g) Porter à l'attention des organes de la CEB et des États membres de la CEB la nécessité de contrôler l'alignement du financement de la CEB sur les besoins en matière d'exécution des arrêts dans les priorités des	Secrétariat de la CEB

⁶¹ Des points de vue divergents existent à ce sujet au sein de la DGI et de l'ODGP sur ce qui doit être présenté à la FFDH et aux autres bailleurs de fonds et par qui.

⁶² Il convient de noter que la réponse à cette recommandation est faible et que des instructions claires du SG / DSG sont nécessaires pour voir les progrès réalisés dans ce domaine.

programmes de coopération nationaux et les plans d'action pour la coopération.	
h) Associer les agents des gouvernements et, le cas échéant, les Bureaux des médiateurs à l'élaboration des projets. i) Inclure systématiquement une aide à l'élaboration des lois secondaires, des règlements et des mesures administratives dans la fourniture d'expertise législative, ainsi que la traduction de la jurisprudence et des arrêts pertinents de la Cour. j) Les chargés de projets devraient respecter des étapes essentielles dans le processus d'exécution et par conséquent rechercher des informations sur les résultats des réunions DH. k) Pour les grandes manifestations (conférences en ouverture et en clôture de projet), inviter les principaux décideurs qui jouent un rôle dans le processus d'exécution des arrêts mais qui ne siègent pas au comité directeur du projet (par exemple le personnel du ministère des Finances, les parlements nationaux et les médiateurs). l) En phase de clôture des projets, organiser des séminaires internes au CdE à Strasbourg, avec la participation du Greffe de la Cour, du Service de l'exécution des arrêts, du Bureau du Commissaire, des Secrétariats des comités directeurs et des organes de suivi, afin de présenter et d'examiner les résultats des projets. m) Présenter plus systématiquement les résultats des activités de coopération aux comités directeurs compétents.	Chargés de projets

Conclusion n° 6

L'absence de réseaux de représentants de la police au sein du CdE nuit à l'efficacité du soutien apporté par le CdE pour lutter contre les mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre et l'impunité de celles-ci.

203. Pour diverses raisons, le soutien apporté par le CdE en vue d'améliorer les conditions de détention est plus visible et efficace que celui qui vise à contribuer à combattre les mauvais traitements infligés par les membres/services des forces de l'ordre et l'impunité de ceux-ci. Les activités de suivi du CPT donnent lieu à des rapports périodiques sur les conditions de détention, où figurent des recommandations adressées aux États membres. Le PC-CP, organe subordonné au CDPC, s'intéresse aux normes dans ce domaine. En ce qui concerne les activités de la police, **aucun suivi particulier** n'est mis en place, à l'exception du CPT, qui s'intéresse au traitement des personnes privées de liberté par la police et à leurs conditions de détention (généralement dans le cadre de la garde à vue). Il n'existe non plus **aucun organe normatif**

chargé d'évaluer périodiquement la situation et de formuler des recommandations sur la manière de lutter contre les mauvais traitements et l'impunité. En l'absence de comité chargé de cette question, il est également difficile de nouer des liens avec les réseaux européens et internationaux dans ce domaine.

204. Par ailleurs, on recense un nombre relativement élevé de projets très ciblés dans le domaine des conditions de détention et des réformes pénitenciaires, à l'instar du projet sur les recours internes pour dénoncer des conditions de détention, financé par le FFDH, et des projets financés par le mécanisme de subvention norvégien (le Programme de Subventions norvégiennes). Cela étant, dans les pays sélectionnés pour l'évaluation, **seuls quelques projets étaient axés sur les mauvais traitements et l'impunité** et dans ce cas, ils s'inscrivaient dans le cadre de projets plus vastes sur la justice pénale qui ciblaient principalement les ministères de la Justice (à l'exception de JP PRISPOL dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », exécuté en collaboration directe avec le ministère de l'Intérieur et qui a obtenu des résultats tangibles).

Recommandations :

- | | | |
|-----|---|-------------------|
| 15. | Cerner les principaux problèmes liés aux activités des forces de l'ordre en se fondant sur la jurisprudence de la Cour, les rapports du CPT, les recours devant la Cour et les affaires en instance d'exécution, afin de traiter ces questions dans une instance de haut niveau qui réunit de façon régulière des représentants de la police. | DGI ⁶³ |
|-----|---|-------------------|

⁶³ DGI a accepté cette recommandation à la condition de recevoir des ressources supplémentaires et le souhait exprimé par des représentants de haut niveau de la police des États membres pour un tel forum.

Conclusion n° 7

Le renforcement des capacités doit être axé sur la pérennité.

205. Plusieurs entités du CdE sont engagées dans des activités de renforcement des capacités et de sensibilisation, dans le cadre de projets le plus souvent. Il est essentiel de bien coordonner ces efforts et de veiller à leur complémentarité.
206. Le programme HELP est un projet phare qui, à la suite d'une évaluation distincte de la DIO, fait actuellement l'objet d'améliorations stratégiques.
207. **Les détachements et les affectations auprès du Greffe de la Cour et du Service de l'exécution des arrêts de la Cour**, ainsi que les visites d'étude et les affectations auprès de plusieurs entités du CdE, contribuent à faire évoluer les mentalités et à mieux comprendre la manière dont les diverses institutions du CdE fonctionnent. Les États membres ne disposent pas tous des fonds nécessaires pour organiser de telles visites et affectations, et auraient besoin d'aide à cet égard. En ce qui concerne les groupes de visiteurs, la Cour devrait encourager la participation des tribunaux basés en dehors des capitales et des personnels des services internationaux de l'appareil judiciaire, des ministères de la Justice et de l'Intérieur, en favorisant la parité.
208. **La coopération avec les institutions du médiateur**, qui revêtent une grande importance dans le renforcement des recours nationaux, en particulier dans le domaine des conditions de détention, est grandement appréciée. Par le passé, le Commissaire était engagé dans des

activités de coopération et d'assistance mais en 2009, la responsabilité de ces activités a été transférée à la DGI, mieux équipée pour la coopération technique. Une coopération avec les médiateurs des États membres de l'UE est actuellement en cours d'instauration, au titre de fonds de l'UE. Les médiateurs qui ne proviennent pas d'États membres de l'UE ont été écartés pour des raisons budgétaires. C'est là un inconvénient majeur pour le CdE dans son rapprochement avec ses États membres.

209. **La formation de l'APCE** destinée aux juristes des parlements nationaux et les visites d'étude pour les parlementaires ont contribué à les sensibiliser à l'importance de passer les lois au crible afin de garantir leur conformité avec la CEDH et de surveiller l'exécution des arrêts au niveau des parlements. Ces initiatives de renforcement des capacités sont relativement récentes et nécessitent des ressources financières accrues pour étendre leur portée.
210. L'absence d'intégration de la CEDH dans les programmes de formation continue des professionnels du droit et les programmes des facultés de droit a régulièrement été pointée du doigt – question majeure s'il en est. Le CDDH est chargé par le Comité des Ministres de soumettre au plus tard le 31/12/2017 une proposition concernant la Recommandation Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, et d'élaborer des lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit. Ce travail pourrait ouvrir la voie à un dialogue stratégique avec les prestataires de formation initiale et continue pour les professionnels du droit dans les États membres. Le programme de visites de haut niveau du CdE dans les États membres devrait inclure les facultés de droit, pour contribuer à promouvoir la connaissance

de la CEDH et l'importance de son intégration dans les programmes d'études.

211. **La base de données HUDOC** joue un rôle important pour favoriser la connaissance et la compréhension de la jurisprudence de la Cour en général. La base de données est largement

consultée, mais gagnerait à comporter un index thématique plus adapté aux utilisateurs qui connaissent moins la Convention ainsi que des fiches thématiques sur des questions plus précises, et des traductions dans un plus grand nombre de langues.

Recommandations :

16.	Dans le cadre de l'élaboration de propositions adressées au Comité des Ministres concernant la mise à jour éventuelle de la Recommandation Rec(2004)4 sur la Convention des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, ainsi que l'élaboration de lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit, envisager de collecter des données comparatives sur les pays et de recenser les bonnes pratiques concernant : a) l'intégration de la CEDH dans les programmes des facultés de droit, notamment dans la formation initiale des professionnels du droit, par exemple en développant des normes pour les programmes de formation initiale ; b) la formation professionnelle initiale et continue des membres des forces de l'ordre et du personnel qui intervient auprès des personnes privées de liberté.	DGI (DH-SYSC, CDDH, HELP)
17.	Renforcer le soutien apporté aux parlements nationaux pour la création de structures chargées de surveiller l'exécution des arrêts et de garantir la conformité des projets de loi avec la CEDH, et renforcer la connaissance de cet instrument au niveau des parlementaires et des agents publics.	Secrétariat de l'APCE
18.	Créer un index thématique plus intuitif pour la base de données HUDOC et des fiches thématiques sur des questions précises.	Greffe de la Cour
19.	Créer un réseau d'institutions du médiateur qui couvre tous les États membres du CdE.	DGI

Suggestions d'amélioration :

n) Le cabinet du SG, le Président de la Cour, le Bureau du Commissaire et le	Cabinet du SG,
--	----------------

Secrétariat de l'APCE chargé de préparer les visites des rapporteurs dans les pays incluent tous dès que possible, les facultés de droit dans les programmes de visite.	Président de la Cour, Bureau du Commissaire, Secrétariat de l'APCE
o) Le Secrétariat de l'APCE devrait proposer aux rapporteurs de l'APCE d'inviter les agents des gouvernements à leurs auditions avec les délégations nationales concernant l'exécution des arrêts de la Cour.	Secrétariat de l'APCE
p) Les projets comportant des composantes de formation devraient inclure, le cas échéant, des visites de la Cour destinées également aux juges des tribunaux situés en dehors des capitales et aux procureurs généraux et membres de l'inspection de la police.	Chargés de projets

Conclusion n° 8

Les synergies internes au sein du CdE peuvent être encore renforcées en favorisant la mobilité du personnel, notamment sur le terrain.

212. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour, l'évaluation tire la conclusion générale selon laquelle le système de la Convention européenne dépasse les limites de la Cour, de l'État défendeur et du rôle de surveillance du CM. Un large éventail d'entités du CdE épaula les États membres dans la mise en place de recours préventifs et compensatoires internes : les recueils de conseils et de pratiques du Service de l'exécution des arrêts de la Cour, le suivi effectué par le CPT, les avis de la Commission de Venise, les résolutions de l'APCE, les rapports du Commissaire, les outils de la CEPEJ, les normes établies par le CDDH et le CDPC, avec leurs organes subordonnés, et le soutien aux projets constituent autant d'éléments

interdépendants d'un même mécanisme visant à garantir la conformité avec la CEDH.

213. Il a été observé que si, dans la plupart des cas, seul un effort concerté des entités susmentionnées permet d'obtenir des résultats, le principe de la responsabilité mutuelle des résultats ne fait toujours pas entièrement partie de la culture de l'Organisation. Il existe des synergies productives entre des entités qui ont connu une **mobilité du personnel** et ces synergies permettent d'obtenir des résultats importants. Les membres du personnel ont ainsi pu se familiariser avec le travail d'autres entités de l'Organisation, tout en apportant un regard neuf à celles-ci. De l'avis de la plupart des membres du personnel, la mobilité devait être encouragée.

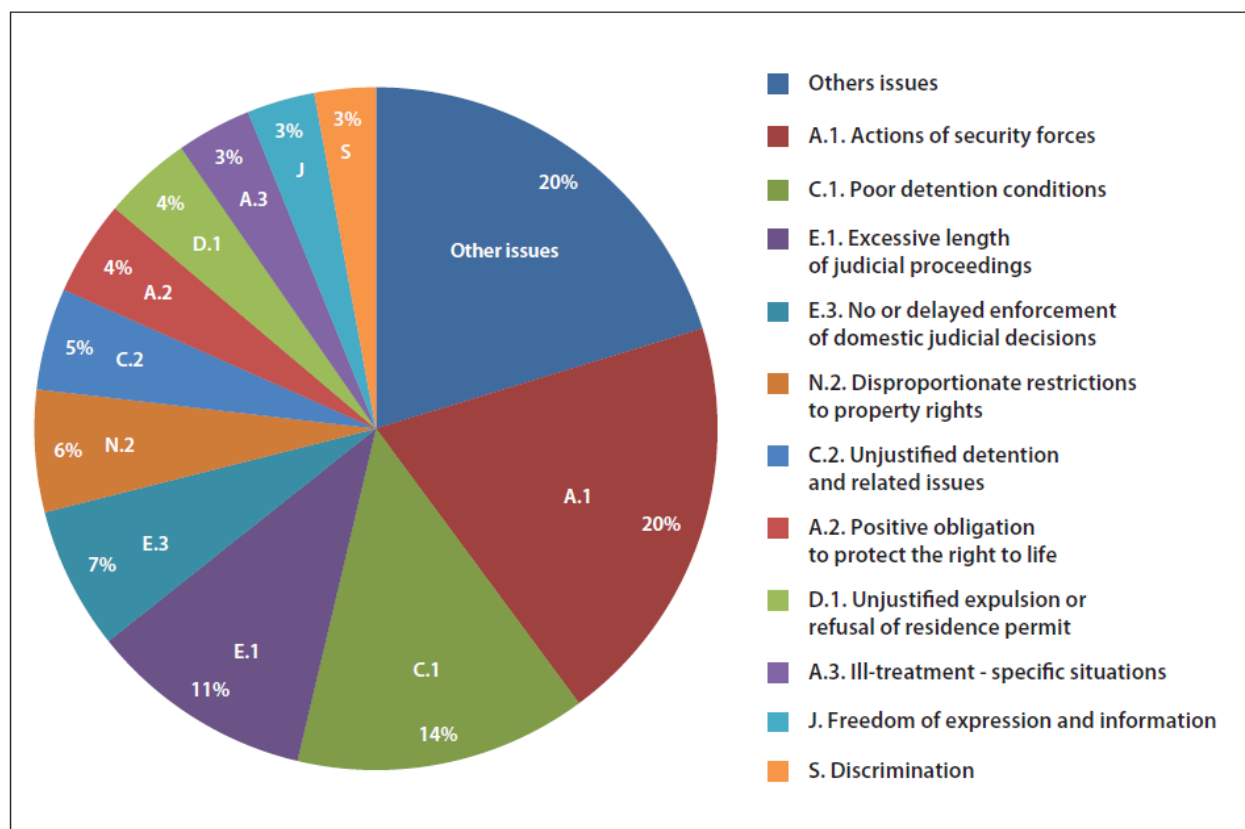
214. Le renforcement de la mobilité du personnel pourrait nécessiter une adaptation des politiques actuelles en matière de ressources humaines ainsi qu'une formation du personnel. Relevons également que toutes les entités ne se prêtent pas de la même manière à des échanges de postes.

Recommandation :

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Faciliter et promouvoir la mobilité au sein du CdE par le biais par exemple d'échanges de postes, de détachements en interne et par la création d'une plate-forme web fournissant des informations sur ces opportunités tout en ne portant pas atteinte à la continuité des activités, ni au fonctionnement des entités. Étudier la possibilité d'adopter des mesures incitatives pour favoriser la mobilité. | DRH |
|-----|---|-----|

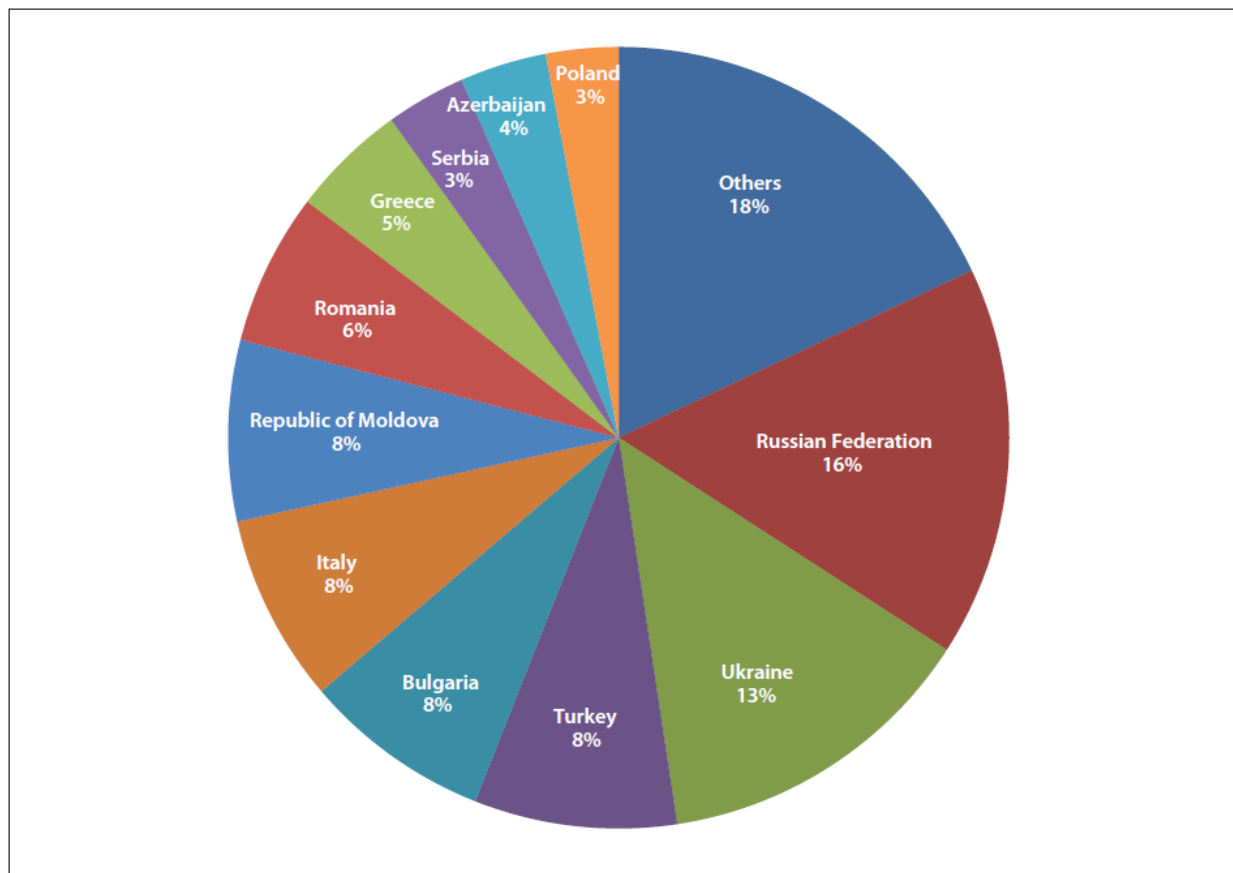
4. Annexes (Anglais seulement)

Annex 1. Main themes under enhanced supervision



Source: Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights. 8th Annual Report of the Committee of Ministers (2014).

Annex 2. States with cases under enhanced supervision



Source: Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights. 8th Annual Report of the Committee of Ministers (2014).

Annex 3. List of evaluated projects

Country	Thematic area	Project	Donor
Poland, Romania, (Russian Federation)	Detention conditions	VC2748 Execution of the European Court' judgments in the field of detention on remand and remedies to challenge detention conditions	HRTF
Bulgaria	Detention conditions	VC2748 Execution of the European Court' judgments in the field of detention on remand and remedies to challenge detention conditions	HRTF
	Detention conditions / Actions of law enforcement	VC3025 EEA - Norway Grants, BGR , selected activities under programme areas 30 and 32: • Improve standards in prisons and investigative detention facilities by refurbishment of infrastructure to ensure respect for human rights; • Increasing the application of probation measures in compliance with European standards and programme for electronic monitoring; • Strengthening the capacity of the pre-trial detention system to comply with the relevant international human rights instruments in Romania, 2014-2016; • Improving access to legal aid for vulnerable groups, via the implementation of a Pilot Scheme for a “Primary Legal Aid Hotline” and Regional Consultative Centres in Bulgaria, 2009-2014; • Human Rights protection and further development of necessary skills and knowledge of police officers, especially those working in multi-ethnic environment, including Roma	EEA grants Norway grants
“The former Yugoslav Republic of Macedonia”	Actions of law enforcement	JP2731 Capacity Building of the Law Enforcement Agencies for Appropriate Treatment of Detained and Sentenced Persons	EU
Republic of Moldova	Judicial System	VC3015 Support to a coherent national implementation of the European Convention on Human Rights	HRTF
	Criminal Justice	VC3192 Support to criminal justice reforms	DANIDA
Turkey	Judicial System	VC3014 Supporting the Individual Application to the Constitutional Court in Turkey	HRTF
	Criminal Justice	JP2268 Improving the efficiency of the Turkish criminal justice system	EU
Ukraine	Criminal Justice	VC2821 Support to the criminal justice reform in Ukraine	DANIDA

Annex 4. Committee of Ministers recommendations relevant to the evaluation exercise

[Recommendation Rec \(2000\) 2 on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights](#)

[Recommendation Rec \(2002\) 13 on the publication and dissemination in the member states of the text of the European Convention on Human Rights and of the case law of the European Court of Human Rights](#)

[Recommendation Rec \(2004\) 4 on the European Convention on Human Rights in university education and professional training](#)

[Recommendation Rec \(2004\) 5 on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights](#)

[Recommendation Rec \(2004\) 6 on the improvement of domestic remedies](#)

[Recommendation Rec \(2008\) 2 on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights](#)

[Recommendation Rec \(2010\) 3 on effective remedies for excessive length of proceedings; accompanied by CM \(2010\)4 add1 Guide to Good Practice](#)

Annex 5. Evaluation matrix

Evaluation of the Council of Europe support to the implementation of the ECHR at national level

Evaluation Criterion	Evaluation question	Sub-Question	Judgement criteria	Data Collection Instrument and Data Source(s)	Data Analysis
Evaluation Criterion: Effectiveness	Evaluation Question: To what extent has the CoE support to the implementation of the ECHR at national level been effective?	To what extent does CoE support effectively contribute to the swift execution of Court decisions and judgments?	- Stakeholders consider the (different types of) support provided by the Department for the Execution of Judgments useful for the preparation and revision of Action Plans. - Stakeholders consider the CM's working methods (in particular the two-track supervision procedure) has led to increase scrutiny over action plans. - Stakeholders consider that the Court's pilot procedure has helped to accelerate the execution of Court decisions (and reasons why). - Domestic remedies are adopted by member States that have been the subject of a pilot judgment by the Court. - There are mechanisms for the ED to systematically coordinate with other parts of the Council of Europe on addressing obstacles to execution. - Council of Europe technical assistance and cooperation activities have included the execution of judgments as a core objective / extent to which they targeted the main issues facing the execution of judgments in a country.	- Interviews with a group of internal and external stakeholders (CoE staff, government representatives, representatives of the civil society and international governmental organisations and NGOs); - Review of project related documentation; - Review of documentation related to other forms of support; - Review of external documentation on thematic issue - Survey to government agents - Survey responses	Qualitative Quantitative

Evaluation Criterion	Evaluation question	Sub- Question	Judgement criteria	Data Collection Instrument and Data Source(s)	Data Analysis
Evaluation Criterion: Effectiveness	Evaluation Question: To what extent has the CoE support to the implementation of the ECHR at national level been effective?	To what extent does CoE support effectively contribute to the creation of national remedies in case Convention rights have been violated?	• Council of Europe technical assistance and cooperation activities focused on providing support to member States in establishing effective national remedies. • The creation of effective national remedies featured prominently among the recommendations issued by the Council of Europe's monitoring, advisory and standard-setting bodies. • Policy developments take place at national level in line with the Council of Europe recommendations concerning the creation of effective national remedies. • Stakeholders consider the Council of Europe was an important source of standards on how to set up preventive and compensatory remedies. • Stakeholders consider the Council of Europe's monitoring bodies helped to raise awareness of the need to create effective national remedies. • Stakeholders consider Council of Europe technical assistance and cooperation activities helped to improve the functioning of particular national remedies (and reasons why).	• Desk research exercises focused on reviewing programme and project management documentation, reports and opinions of monitoring and advisory bodies on selected thematic issues, reports of steering committees on their work on selected thematic issues; • Field visits comprising of in-depth semi-structured interviews with government representatives, representatives of the civil society and of other international organisations; possible observation of the activities implemented as a result of the projects; • closing interviews to share and discuss findings and conclusions with key stakeholders;	Qualitative

Evaluation Criterion	Evaluation question	Sub- Question	Judgement criteria	Data Collection Instrument and Data Source(s)	Data Analysis
Evaluation Criterion: Effectiveness	Evaluation Question: To what extent has the CoE support to the implementation of the ECHR at national level been effective?	To what extent does CoE support effectively help to achieve conformity of national laws and administrative measures with the Convention and with the case law of the Court?	• Achieving conformity of national laws and administrative measures with the ECHR featured prominently among the recommendations issued by the Council of Europe's monitoring, advisory and standard-setting bodies. • Council of Europe technical assistance and cooperation activities focused on providing support to member States to achieve conformity of national laws and administrative measures with the Convention and with the case law of the Court. • National laws and administrative measures are amended in line with the Council of Europe recommendations concerning conformity with the ECHR. • Stakeholders consider that the standards created by the Council of Europe acted as important influences on efforts to amend legislation and administrative practice in line with the ECHR (and reasons why). • There is adequate coordination between Council of Europe bodies involved in supporting the achievement of conformity; • The Council of Europe works closely with other international institutions to achieve conformity of national law and administrative measures with the ECHR.	• Desk research exercises focused on reviewing programme and project management documentation, reports and opinions of monitoring and advisory bodies on selected thematic issues, reports of steering committees on their work on selected thematic issues; • In-depth semi-structured interviews with CoE secretariat and some Permanent Representations • Field visits comprising of in-depth semi-structured interviews with government representatives, representatives of the civil society and of other international organisations; possible observation of the activities implemented as a result of the projects; • Closing interviews to share and discuss findings and conclusions with key stakeholders;	Qualitative

Evaluation Criterion	Evaluation question	Sub- Question	Judgement criteria	Data Collection Instrument and Data Source(s)	Data Analysis
Evaluation Criterion: Effectiveness	Evaluation Question: To what extent has the CoE support to the implementation of the ECHR at national level been effective?	To what extent does CoE support effectively result in the mainstreaming of the ECHR into national education and training programmes for legal professionals and awareness raising on ECHR?	• There is an increasing trend in the number of courses on ECHR / integrated content in compulsory initial and continued education of legal professionals, which is attributable to CoE support; • Stakeholders consider that the Council of Europe has contributed to raising awareness of ECHR and its application in the practice of legal professionals (and reasons why); • Stakeholders consider that information on The Court case law and on the execution of judgments is accessible (via HUDOC and the website of the Department for the Execution of Judgments). • There is adequate coordination between Council of Europe entities involved in supporting national training and awareness raising on ECHR. • The Council of Europe works closely with other international organisations in efforts to raise awareness of the ECHR and The Court case law.	• Desk research exercises focused on reviewing programme and project management documentation, reports and opinions of monitoring and advisory bodies on selected thematic issues, reports of steering committees on their work on selected thematic issues; • In-depth semi-structured interviews with CoE secretariat and some Permanent Representations • Field visits comprising of in-depth semi-structured interviews with government representatives, representatives of the civil society and of other international organisations; possible observation of the activities implemented as a result of the projects; • Closing interviews to share and discuss findings and conclusions with key stakeholders;	Qualitative

Annex 6. List of reviewed documents

Relevant judgments of the European Court of Human Rights

Nachova and Others v Bulgaria	43577/98 and 43579/98	6 July 2005
Neshkov and Others v Bulgaria	36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 and 9717/13	01/06/2015
Velikova v. Bulgaria	41488/98	04/10/2000
Harakchiev and Tolumov v. Bulgaria	15018/11 and 61199/12	08/10/2014
Iliev and Others v. Bulgaria	4473/02 and 34138/04	10/05/2011
Iordan Petrov v. Bulgaria	22926/04	24/04/2012
Iovchev v. Bulgaria	41211/98)	02/05/2006
Kehayov v. Bulgaria	41035/98	18/04/2005
Tzekov v. Bulgaria	45500/99	23/05/2006
Gutsanovi v. Bulgaria	34529/10	15/10/2014
Vasil Sashov Petrov v. Bulgaria	63106/00	10/06/2010
Shishkovi v. Bulgaria	17322/04	25/06/2010
Diamantides v. Greece	71563/01	19/08/2005
Konti/Arvanti v. Greece	53401/99	08/07/2003
Makaratzis v. Greece	50385/99	20/12/2004
Manios v. Greece (	70626/01	11/06/2004
Ceteroni v. Italy	22461/93 ; 22465/93	15/11/1996
Luordo v. Italy	32190/96	17/10/2003
Giuseppe Mostacciuolo v. Italy (No. 1 and 2)	64705/01and 65102/01	29/03/2006
Sulejmanovic v. Italy	22635/03	06/11/2009
Torreggiani and Others v. Italy	43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 and 37818/10	27/05/2013
Kaprykowski v. Poland	23052/05	03/05/2009
Orchowski v. Poland	17885/04	22/01/2010
Sikorski v. Poland	46004/99	09/02/2005
Al Nashiri v. Poland and Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland	28761/11	
Wenerski no. 2 v. Poland	38719/09	
Grzywaczewski v. Poland	18364/06	
Mirosław Zielinski v. Poland	3390/050	
Corsacov v. Republic of Moldova	18944/02	04/07/2006
Cristina Boicenco v. Republic of Moldova	25688/09	27/12/2011

Musuc v. Republic of Moldova	42440/06	06/02/2008
Sarban v. Republic of Moldova	3456/05	04/01/2006
Bragadireanu v. Romania	22088/04	06/03/2008
Vlad and others v. Romania	40756/06	26/02/2014
Iacov Stanciu v. Romania	35972/05	24/10/2012
Petrea v. Romania	4792/03	01/12/2008
Ananyev and Others v. Russia	42525/07 and 60800/08	10/04/2012
Kalashnikov v. Russia	47095/99	15/10/2002
Dzeladinov and Others v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"	13252/02	10/07/2008
El-Masri v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"	<u>39630/09</u>	13/12/2012
Jasar v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"	<u>69908/01</u>	15/05/2007
Kitanovski v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"	<u>15191/12</u>	22/04/2015
Sašo Gorgiev v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"	<u>49382/06</u>	19/07/2012
Sulejmanov v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"	<u>69875/01</u>	24/07/2008
Trajkoski v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"	<u>13191/02</u>	07/07/2008
Bati and Others v. Turkey	<u>33097/96</u> and <u>57834/00</u>	03/09/2004
Cahit Demirel v. Turkey	<u>18623/03</u>	07/10/2009
Ormanci and Others v. Turkey	<u>43647/98</u>	21/03/2005
Afanasyev v. Ukraine (part of Kaverzin group of cases)	<u>38722/02</u>	05/07/2005
Kaverzin v. Ukraine (group of cases)	<u>23893/03</u>	15/08/2012
Kharchenko v. Ukraine (group of cases)	<u>40107/02</u>	10/05/2011
Lutsenko v. Ukraine	<u>6492/11</u>	19/11/2012
	<u>30663/04</u>	18/03/2009
Lutsenko v. Ukraine (No 2)	<u>29334/11</u>	11/09/2015
Svetlana Naumenko v. Ukraine	<u>41984/98</u>	30/03/2005
Tymoshenko v. Ukraine	<u>49872/11</u>	30/07/2013

Council of Europe documents

Bulgaria

- CM, Information provided on general measures (16/06/2011) [DH-DD\(2011\)918](#);
- CM, Revised action plan (31/08/2015) [DH-DD\(2015\)755rev](#), Action plan (06/07/2015) [DH-DD\(2015\)755](#);
- CM, Action plan (09/04/2013) [DH-DD\(2013\)417](#);
- CM, Revised action plan (08/12/2014) [DH-DD\(2014\)1490](#);
- CM, Committee of Ministers 8th Annual Report from 2014;
- CM, IOVCHEV v. Bulgaria (LEAD) Action plan (09/04/2013) [DH-DD\(2013\)417](#);
- CPT, 'Public statement for Bulgaria' 26th March 2015;
- CPT, 'Council of Europe anti-torture Committee visits [Bulgaria](#) and carries out high-level talks with the authorities';
- CPT, 'Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by CPT from 24 March to 3 April 2014
- CPT/Inf (2015) 12; Report, Visit 2014;
- CPT, 'Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by CPT from 4 to 10 May 2012;
- ECtHR Country Factsheet 1959 – 2010.
- PACE, Resolution 1915 (2013) 'Post-monitoring dialogue with Bulgaria';
- PACE, Press Release 'Bulgaria: rapporteur sees progress, urges on-going reform';
- PACE, Press Release 'Post-monitoring rapporteur returns to Bulgaria for high-level meetings';
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 'Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Bulgaria, from 9 to 11 February 2015';

Greece

- CCJE (2015)3 situation Report on the judiciary and judges in the Council of Europe member States
- CCPE Opinion No.9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors (Rome Charter)
- CM Decision adopted at 1193rd meeting (4-6 March 2014)
- CM Decision adopted at the 1236th meeting (September 2015)
- CM Guidelines on eradicating impunity for serious human rights violations (2011)
- CM/Inf/DH(2012)40 Information documents
- CM/ResDH(2007)74 Interim Resolution
- CM/ResDH(2015)230 Final Resolution
- CM/ResDH(2015)231 Final Resolution
- CPT Report to the Government, March 1st, 2016
- ECtHR, Press Unit, Factsheet –Pilot Judgments of July 2015
- ECtHR, Makarantzis v. Greece (application no. 50385/99)
- ECtHR, Pilot judgment Glykantzi v. Greece (2012)
- ECtHR, Pilot judgment Michelioudakis v. Greece (2012)
- ECtHR, Pilot judgment Athanasiou and Others v. Greece (application no. 50973/08)
- ECtHR, Techniki Olympiaki A.E. v. Greece (application no. 40547/2010)
- ECtHR Inadmissibility decision of 01/10/2013 in the case of Techniki Olympiaki A.E. v. Greece (application No. 40547/10)
- ECtHR Xynos v. Greece (application no. 30226/09)
- H/EXEC (2014)1. Memorandum prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights on the case Vasiliou Athanasiou and Others against Greece /Manios against Greece (and 189 similar cases)

- Human Rights Commissioner Report following his visit to Greece (Jan. 28 – Feb. 1, 2013)
- PACE Resolution 1953 (2013) Final version

Italy

- Administration of justice, including impunity and the rule of law⁶⁴, CoE, p. 2 / CoE-Commissioner, (paras. 6-44); (NRPTT, para. 9.)
- CEPEJ, Press Release DC093(2012) Council of Europe, Publication of the 4th CEPEJ evaluation report on European judicial systems, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1978823&direct=true>
- CEPEJ(2013)8E 09 October 2013 Study on Council of Europe Member States on Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings, by Marco Velicogna, IRSIG-CNR
- CEPEJ, Impact of the publication of the 2012 edition of the CEPEJ evaluation report of European judicial systems, Italy
- [CEPEJ court coaching programme on judicial timeframes, Court of Syracuse \[Italy\], May 2013](#) [it]
- CEPEJ [ITALY: Evaluation exercise - 2012 Edition](#)
- CEPEJ [ITALY: Evaluation exercise - 2014 Edition](#)
- CM, [Decisions cases No. 10](#), 1236th meeting, 24 September 2015
- CM, [Decision Dec\(2012\)1136/14](#), 6 March 2012
- CM (DD-DH(2012)58)Action plan provided on 16 January 2012
- CM Annual Report, 2014, p. 140., COLLECTION OF INTERIM RESOLUTIONS 2009-2014 (by country)
- CM [DD\(2012\)1125](#) Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Mostacciolo et Gaglione contre Italie (requêtes n° 64705/01 et 45867/07).
- CM [DD\(2012\)58](#) Bilan d'action - Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Luordo (durée de procédures de faillite) contre Italie (Requête n° 32190/96).
- CM [DD\(2013\)1016](#) Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Mostacciolo et Gaglione et autres contre Italie (Requête n° 64705/01).
- CM [DD\(2015\)1123](#) Communication des autorités (20/10/2015) concernant le groupe d'affaires Mostacciolo Giuseppe (I) contre Italie (requête n° 64705/01).
- CM [DD\(2015\)1157](#) Communication des autorités (mesures générales) (26/10/2015) concernant le groupe d'affaires Ceteroni contre Italie (requête n° 22461/93).
- CM [DD\(2015\)731](#) Communication des autorités (02/07/2015) concernant le groupe d'affaires Mostacciolo Giuseppe contre Italie (requête n° 64705/01).
- CM [DD\(2015\)761](#) Communication from the authorities (07/07/2015)prepared for the visit of Mr Klaas de Vries (rapporteur APCOE) in Italy on 22-23 Oct. 2014 concerning the Mostacciolo Giuseppe group of cases against Italy (Application No. 64705/01).
- CM DH-DD(2012)806 Letter from the Secretariat (08/08/2012).
- CM DH-DD(2013)1016, Pinto action plan.
- CM DH-DD(2013)727, Ceteroni, Mostacciolo and Luordo groups of cases and Gaglione and others against Italy.
- [CM DH-DD\(2015\)1123](#), Communication des autorités (20/10/2015) concernant le groupe d'affaires Mostacciolo Giuseppe (I) contre Italie (requête n° 64705/01).

⁶⁴ United Nations A/HRC/WG.6/20/ITA/3, Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Twentieth session, Summary prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 27 October–7 November 2014, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/098/73/PDF/G1409873.pdf?OpenElement>, p.6.

- [CM DH-DD\(2015\)760](#) Communication from the authorities (07/07/2015) prepared for the visit of Mr Klaas de Vries (rapporteur APCOE) in Italy on 22-23 Oct. 2014 concerning the Ceteroni, Luordo and Mostacciuolo group of cases against Italy (Applications_No. 22461/9, 22461/93, 64705/01).
- CM DH-DD(2015)761 Communication from the authorities (07/07/2015) prepared for the visit of Mr Klaas de Vries (rapporteur APCOE) in Italy on 22-23 Oct. 2014 concerning the Mostacciuolo Giuseppe group of cases against Italy (Application No. 64705/01)
- CM/ResDH(2015)246, Final Resolution Execution of the judgments of the European Court of Human Rights, Twenty-eight cases against Italy, 9 December 2015
- CM/ResDH(2015)247, Final Resolution Execution of the judgments of the European Court of Human Rights, 149 cases against Italy, 9 December 2015
- CM DH-DD(2013)468 Letter from the Registry of the European Court of Human Rights concerning the Ceteroni, Mostacciuolo, Luordo groups of cases and Gaglione and others against Italy (Application No. 22461/93)
- [CM/Del/Dec\(2015\)1236](#) Ministers' Deputies, Annotated order of Business and decisions adopted, , 28 September 2015.
- CM Reference texts, [DH-DD\(2015\)1157](#), [DH-DD\(2015\)760](#), [DH-DD\(2013\)415](#), [CM/Inf/DH\(2013\)21](#), [CM/Del/OJ/DH\(2013\)1172/14](#)
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe , Report by Nils Muižnieks,, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012, 18 September 2012, CommDH(2012)26,
- ECtHR, Press Unit, Press country file, Italy http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Italy_ENG.pdf .
- Execution of Judgments, Ceteroni v Italy ([22461/93](#))
- ED, Luordo v. Italy (32190/96) https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=luordo&StateCode=&SectionCode.
- ED, Mostacciuolo v. Italy ([64705/01](#))
- PACE Communication | [Doc. 13754](#), Activities of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe between the first and the second part of the 2015 Ordinary session, 17 April 2015
- [European Day of Civil Justice 2013 in Italy: Turin, on 24 October 2013 and Rimini on 25 and 26 October 2013](#)
- [European Day of Justice 2014 in Italy: Bologna on 23 October 2014 and Ferrara on 24 October 2014](#)
- http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Impact_Italie_en.asp .
- Giovanni Diotallevi, *Deputy Head of the Legislative Office at the Ministry of Justice*. [Programme outline for the efficiency of Justice](#)
- PACE [Report | Doc. 13087 | 07 January 2013](#), Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties
- PACE Report | Doc. 13304, The progress of the Assembly's monitoring procedure (June 2012 – September 2013), 16 September 2013 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20062&lang=en>
- PACE [Resolution 1914 \(2013\)](#) Final version, Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties

“The former Yugoslav Republic of Macedonia”

- Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, Report following his visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, from 26 to 29 November 2012, 9 April 2013, CommDH(2013)4.
- Commissioner for Human Rights, [Issue paper](#) ‘Democratic and effective oversight of national security services’ by Nils Muižnieks, 5 June 2015, CommDH/IssuePaper(2015)2.

- Comments of the authorities of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" on the report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to the Republic of Macedonia, from 26 to 29 November 2012. [CommDH/GovRep\(2013\)3 / 09 April 2013](#)
- CM, "[Resolution CM/ResCMN\(2012\)13](#) on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by "the former Yugoslav Republic of Macedonia", 4 July 2012
- CM [DH - DD\(2010\)382](#) Communication from two NGOs in the Jasar group of cases against "the former Yugoslav Republic of Macedonia" and response of the Government Report to the Government of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" on the visit to "the former Yugoslav Republic of Macedonia" carried out by the CPT from 21 to 24 November 2011
- Joint Programme 'Capacity Building of the Law Enforcement Agencies for Appropriate Treatment of Detained and Sentenced Persons'
 - Assessment Report Final (December 2013)
 - Inception Report Final
 - Interim Report Final
 - Action Plan on the National Strategy
 - National Strategy on prison development
 - Human Rights Concept for the Police
 - Training Manual for Prison Managers
 - Training Manual Preventing and Managing Conflict
 - Training Modules for the Police
 - Work Plans
- PACE, [Recommendation 2022 \(2013\)](#) Final version, Post-monitoring dialogue with "the former Yugoslav Republic of Macedonia"
- PACE, [The progress of the Assembly's monitoring procedure](#) (October 2013 – September 2014)
- PACE, Post-monitoring dialogue with "the former Yugoslav Republic of Macedonia" [Information note](#) by the rapporteur on his fact-finding visit to Skopje (2-3 December 2013)
- PACE, [Post-monitoring dialogue](#) with "the former Yugoslav Republic of Macedonia"

Republic of Moldova

- VC3015 HRTF Final Interim Report, 31 March 2015
- VC3192 Project Description, 21 November 2014
- VC3192 Briefing and Update, 26 June 2015
- VC3192 Interim Narrative Report - CJR Moldova (DK), 30 March 2016;
- VC3192 Evaluation Report Pillar VI Final, 9 March 2016 (Ref. DGI(2016)4);
- CM, CoE Action Plan to support democratic reforms in the Republic of Moldova 2013-2016 - Progress Review report, 3 February 2016, (GR-DEM(2015)27 final);
- CM, Republic of Moldova Action Plan - Sarban v. Republic of Moldova, 24 June 2014, DH-DD(2014)836;
- CM, Republic of Moldova Action Plan - Sarban v. Republic of Moldova, 1 October 2014, DH-DD(2014)1147;
- CM, Republic of Moldova Action Plan - Corsacov v. Republic of Moldova, 13 October 2015, DH-DD(2015)1057;
- CM, Republic of Moldova, CM Decision 1208 - Corsacov v. Republic of Moldova, September 2014
- CM, Republic of Moldova, CM Decision 1214 - Sarban v. Republic of Moldova, December 2014
- CM, Decisions and Interim Resolutions 2010-2016
- CoE [Action Plan](#) to support democratic reforms, 15 November 2013
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, [Report](#) by Nils Muižnieks, following his visit to the Republic of Moldova, from 4 to 7 March 2013, 30 September 2013, CommDH(2013)19.

- CPT, [Documents and Visits](#) Republic of Moldova
- ED, [Submissions](#) concerning the Republic of Moldova
- PACE, [Monitoring Moldova](#): authorities must carry out credible reforms without delay, 29 April 2016
- PACE [Resolution 1955\(2013\)](#), The honouring of obligations and commitments by the Republic of Moldova
- Venice Commission, Opinions and studies - [Moldova](#)

Poland

- CM, Decisions no. 1078, 1120 and 1164;
- CM, 8th Annual Report from 2014;
- CM, Council of Europe Progress Review Report 2012 (CM/Inf(2013)4 rev), published 10 April 2013;
- CPT, Report on the most recent visit to Poland from 5 to 17 June 2013, published on 25 June 2014;
- ECtHR Country [Factsheet](#) 1959 – 2010.
- PACE Report entitled “Implementation of judgments of the European Court of Human Rights” from September 2015;
- VC 2748 project on Execution of the European Court' judgments in the field of detention on remand and remedies to challenge detention conditions: The Experts Report following the visit in Poland from November 2013 (published February 2014);

Orchowski v. Poland (Application no. 17885/04) and Sikorski v. Poland (Application no. 17599/05) 65

- CM DD(2014)950 Communication from the authorities - Consolidated Action report - - 08.07.2014;
- CM (DD(2013)798) - DD(2013)867 Communication from the authorities as a response to the communication from a NGO - 16.07.2013;
- CM DD(2013)798 Communication from NGOs (Helsinki Foundation for Human Rights and the Association for Legal Intervention) - 21.06.2013;
- CM DD(2013)88 Communication from the Polish authorities - Additional information - 11.01.2013;
- CM DD(2011)1108 Communication from Office of the Human Rights Defender (National Human rights institution) and communication from the authorities - 16.11.2011 and 24.11.2011;
- CM DD(2011)709 Communication from the Polish authorities - Action report - 12.09.2011;
- CM DD(2011)627 Communication from the Polish authorities - Action report/plan - 17.03.2010.

Kaprykowski v. Poland (Application no. 23052/05) 66

- CM DD(2015)889 Communication from the Polish authorities - Updated action plan - 02.09.2015
- CM DD(2014)140 Communication from a NGO (Polish Bar Council) and response from the authorities 02.01.2014 and 15.01.2014
- CM DD(2013)8911 Communication from the Polish authorities - Additional information - .01.2013
- CM DD(2011)710 Communication from the Polish authorities - Action plan - 12.09.2011

Romania

- CM, Decisions no. 1115, 1144 and 1222;
- CM, 8th Annual Report from 2014;
- CPT, Report on the most recent visit to Romania from 5 to 17 June 2014, published on 23 September 2015;
- CPT, European Prison Rules;
- ECtHR Country [Factsheet](#) 1959 – 2010.

⁶⁶ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/POL-ai2_en.asp

- PACE, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: preparation of the 8th report, AS/Jur (2013) 14 Addendum (published on 19 May 2013);
- PACE, Doc. 13087, Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties (07 January 2013);
- Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks, following his visit to Romania from 31 March to 4 April 2014, 8 July, 2014, CommDH(2014)14;
- Commissioner for Human Rights. 'Advancing accountability in respect of the CIA Black Site in Romania', 30 March 2012, CommDH(2012)38;Memorandum by Thomas Hammarberg

*Group of cases Bragadireanu v. Romania (Application no. 22088/04)*⁶⁷

- CM DD(2015)1075 Communication from the Romanian authorities - Revised action plan (with appendices) 02.10.2015;
- CM DD(2015)674 Communication from the Romanian authorities - Revised action plan 19.06.2015;
- CM DD(2015)348 Communication from the Romanian authorities - Individual measures 25.02.2015;
- CM DD(2014)1369 Communication from the Romanian authorities , revised action plan 23.10.2014;
- CM DD(2014)752 Communication from a NGO (APADOR-CH) and reply from the Romanian authorities 26.05.2014 and 02.06.2014;
- CM DD(2014)42 Communication from the Romanian authorities - Individual measures 18.12.2013;
- CM DD(2013)905 Communication from the Romanian authorities - Individual and general measures 15.07.2013;
- CM DD(2012)599 Communication from the Romanian authorities - Individual measures 22.05.2012;
- CM DD(2012)388 Communication from the Romanian authorities - Revised action plan 29.03.2012;
- CM DD(2012)290 Communication from the Romanian authorities - Individual measures concerning cases Todireasa, Elefteriades and Coman 24.02.2012;
- CM DD(2012)239 Communication from the Romanian authorities - Individual measures,22.02.2012;
- CM DD(2011)301 Communication from the Romanian authorities - Action plan –07.04.2011;
- ED Group of cases Bragadireanu against Romania - Status of execution of the individual and general measures in the light of the revised action plan presented by the Romanian authorities on 29 March 2012;
- ED Memorandum Group of cases Bragadireanu v. Romania (No. 22088/04, H/Exec(2015)7), February 2015;

Russian Federation

- CM, Decisions 1078, 1144, 1150, 1157, 1164 and 1201;
- CM, 8th Annual Report from 2014;
- Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks, following his mission to Kyiv, Moscow and Crimea from 7 to 14 September 2014,27 October 2014, CommDH(2014)19;
- Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks, following his visit to the Russian Federation from 3 to 12 April 2013, 12 November 2013, CommDH(2013)21;
- Commissioner for Human Rights, Opinion of Nils Muižnieks on the legislation of the Russian Federation on non-commercial organisations in light of Council of Europe standards, 15 July 2013, CommDH(2013)15;
- CPT, Report on the 2012 visit to Russia (21 May to 4 June 2012), published on 17 December 2013;
- CPT, News Flash on the CPT visit from 2014 and 2013;
- CPT, Round table News Flash (24 September 2014);
- ECtHR Country [Factsheet](#) 1959 – 2010.
- PACE, The progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2013 – September 2014);

⁶⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/ROM-Bragadireanu_en.asp

- PACE, The progress of the Assembly's monitoring procedure (June 2012 – September 2013);
- PACE, The honouring of obligations and commitments by the Russian Federation, 14 September 2012;

*Pilot judgment Ananyev and Others v. Russia (Application no. 42525/07)*⁶⁸

- CM DD(2015)862 Communication from the Russian authorities - Action plan 10.08.2015;
- CM DD(2014)580 Communication from the Russian authorities - Action plan 30.04.2014;
- CM DD(2014)44 Communication from a NGO (Public Verdict Foundation) 07.10.2013;
- CM DD(2013)936 Communication from the Russian authorities - Action plan 14.08.2013;
- CM DD(2013)153 Communication from the Russian authorities 13.02.2013;
- CM DD(2012)1072 Communication from the Russian authorities 16.11.2012;
- CM DD(2012)1026 Communication from a NGO (Penal Reform International PRI) 27.09.2012;
- CM DD(2012)1009 Communication from the Russian authorities - Action plan 10.10.2012.

Turkey

- CCJE Comments on letters sent by various judges and international, European and national associations of judges to the Council of Europe and to its Consultative Council of European Judges concerning, inter alia, the suspension and arrest of Judge Özçelik and Judge Başer in Turkey CCJE-BU(2015)5, Strasbourg, 12 June 2015
- CM, Turkey Action Plan - Bati and Others v. Turkey, 19 October 2015, DH-DD(2015)1116E;
- CM DH-DD(2011)578 Turkey Action Plan - Demirel v. Turkey, 1 July 2011,;
- CM DH-DD(2013)513 Turkey Action Plan - Demirel v. Turkey, 9 April 2013,;
- CM DD(2015)1357 Turkey Action Plan - Demirel v. Turkey, 2 December 2015,
- CM, Decision 1243 - Bati and Others v. Turkey, December 2015, See: <http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decision 1172 - Demirel v. Turkey, June 2013, See: <http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decision 1100 - Demirel v. Turkey, December 2010, See: <http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decisions and Interim Resolutions 2010-2016, See: <http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks following his visit to Turkey, from 1 to 5 July 2013, 26 November 2013, CommDH(2013)24;
- Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, following his visit to Turkey from 10 to 14 October 2011, 10 January 2012, CommDH(2012)2;
- CPT, Documents and Visits, See: <http://www.cpt.coe.int/en/states/tur.htm>
- ED, Turkey, See: <http://www.coe.int/en/web/execution/submissions-turkey>
- European Commission, Thematic Factsheet Effective Justice Systems
- EuroMedJustice Conferences, Istanbul April 2007, [Presentation on Turkish Judiciary System](#)
- JP2268 Project Improving the efficiency of the Turkish criminal justice system, Final Evaluation Report
- European Commission, Factsheet on Turkey's progress on the visa-liberalisation roadmap, 4 May 2016.
- JP 2268 Needs Assessment Report, Council of Europe Project Improving the Efficiency of the Turkish Criminal Justice System, 2013
- JP2268 Improving the efficiency of the Turkish criminal justice system Final Narrative Report
- PACE, Resolution 1925 from 2013, See: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19668&lang=en>

⁶⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/RUS-ai_en.asp

- PACE, The progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2013 – September 2014), 14 September 2014, Doc. 13595;
- VC3014 HRTF Supporting the Individual Application to the Constitutional Court in Turkey, Interim Report 16.03.2015
- VC3014 HRTF Needs assessment report on the individual application to the Constitutional Court of Turkey, 2014
- VC3014, Project Supporting the Individual Application to the Constitutional Court in Turkey Final Report, 10 July 2015
- VC3014, Project Supporting the Individual Application to the Constitutional Court in Turkey Interim Report, 16 March 2015
- VC2762, Project Setting up a Training Institute within the European Court of Human Rights, Final Report Summary, 31 March 2015
- VC2767, Project Translation and dissemination of key ECHR case-law in target languages, Interim Report, 27 March 2015
- PACE, The role of Parliaments in implementing ECHR standards, 18 June 2014, PPSD (2014)
- Venice Commission Declaration on Interference with Judicial Independence in Turkey, Venice, 20 June 2015;
- Venice Commission, Opinions and studies - Turkey, See:
http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN

Ukraine

- CM DD(2013)190 Ukraine Action Plan - Kharchenko v. Ukraine, 21 February 2013;
- CM DD(2014)682 Ukraine Action Plan - Lutsenko v. Ukraine, 20 May 2014,;
- CM DD(2013)409 Ukraine Action Plan - Lutsenko v. Ukraine, 9 April 2013;
- CM DD(2014)91 Ukraine Action Plan - Tymoshenko v. Ukraine, 11 January 2014;
- CM DD(2014)1343, Ukraine Action Plan - Afanasyev v. Ukraine and Kaverzin v. Ukraine, 31 October 2014;
- CM DD(2013)411 Ukraine Action Plan - Afanasyev v. Ukraine, 9 April 2013;
- CM DD(2015)404; Ukraine Action Plan - Oleksandr Volkov v. Ukraine, 9 April 2015
- CM Decision 1164 - Kharchenko v. Ukraine, March 2013, See:
<http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decision 1172 - Lutsenko v. Ukraine, June 2013, See:
<http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decision 1193 - Tymoshenko v. Ukraine, March 2014, See:
<http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decision 1201 - Afanasyev v. Ukraine and Kaverzin v. Ukraine, June 2014, See:
<http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decision 1230 - Oleksandr Volkov v. Ukraine, June 2015, See:
<http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- CM Decisions and Interim Resolutions 2010-2016, See:
<http://www.coe.int/en/web/execution/decisions-and-interim-resolutions>
- Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks following his visit to Ukraine from 4 to 10 February 2014, 4 March 2014, CommDH(2014)7.
See: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2562949&SecMode=1&DocId=2164462&Usage=2>
- CPT, Documents and Visits, See: <http://www.cpt.coe.int/en/states/ukr.htm>
- ED Ukraine, See: <http://www.coe.int/en/web/execution/submissions-ukraine>
- PACE, Fact-finding visit to Ukraine, 15 October 2015, See:
<http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2015/Apdocinf25-15.pdf>
- Roman Kuybida and Mr Maksym Sereda Strengthening the System of Judicial Accountability in Ukraine, Analytical Review (Draft version)
- VC2821 Support to the criminal justice reform in Ukraine, Full description of project

- VC2821 Support to the criminal justice reform in Ukraine, Interim Report
- VC2821 Support to the criminal justice reform in Ukraine, Progress Report
- VC2821 Support to the criminal justice reform in Ukraine, Work Plan
- VC2878 Strengthening the independence, Efficiency and Professionalism of the Judiciary in Ukraine, Project Documents (2013)
- VC3303 Strengthening the system of judicial accountability in Ukraine, Project Documents (2015)
- Venice Commission, Joint Opinion on the Law of the Judicial System and the Statuses of Judges and Amendments to the law on the High Council of Justice of Ukraine No. 801/2015, 23 March 2015, Strasbourg, CDL-AD(2015)007, See: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)007-e)
- Venice Commission, Opinions and studies - Ukraine, See: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN

Other documents

Bulgaria

- UN Universal Periodic review National Report Bulgaria 2015;
- Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights;
- Bulgarian Helsinki Committee, 'Human rights in Bulgaria in 2012, Annual Report of the Bulgarian Helsinki Committee';
- Bulgarian Helsinki Committee, Human rights in Bulgaria in 2013, Annual Report of the Bulgarian Helsinki Committee;
- Bulgarian Helsinki Committee, Human rights in Bulgaria in 2014, Annual Report of the Bulgarian Helsinki Committee, April 2015;
- Bulgarian Helsinki Committee, Thematic Legal Study on National Human Rights Institutions and Human Rights Organisations;
- Bulgarian Helsinki Committee report produced for the Fundamental Rights Agency on the establishment and functioning of the Office of the Ombudsman in Bulgaria. Author: Slavka Kukova;
- Ombudsman of the Republic of Bulgaria Annual Reports.

Greece

- Annual Report 2012-2013 of the National Commission of Human Rights
- Annual Report 2014 of the National Commission of Human Rights
- Sitaropoulos Nikolaos, Rule of Law in Greece buckles under institutionalized ill-treatment by law enforcement agents in *Verfassungsblog.de*
- Law 3900/2010 entitled "Rationalisation and acceleration of proceedings before administrative courts and other provisions"

Italy

- IMF Working Paper, Judicial System Reform in Italy - A Key to Growth, Gianluca Esposito, Sergi Lanau, and Sebastiaan Pompe
- Legislative Decree No. 132/2014
- UN Periodic Review
- Study on statistical data on administration of justice in Italy (May 2013)

"The former Yugoslav Republic of Macedonia"

- UN Human Rights Committee 'Concluding observations on the third periodic report of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" The Committee against Torture considered the third periodic report of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" (CAT/C/MKD/2) at its 1310th and 1313th meetings (CAT/C/SR.1310 and 1313), held on 4 and 5 May 2015, and adopted, at its 1317 meeting (CAT/C/SR.1317), held on 7 May 2015⁶⁹
- Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, 16 June 2014
- Report to the Government of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" on the visit to "the former Yugoslav Republic of Macedonia" carried out by the CPT from 21 to 24 November 2011
- Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 27 from 05.02.2014.
- Ombudsman Annual Report 2014
- European Commission's Reports for 2012, 2013 and 2014 on the Progress of FYROM
- ERRC submission to the European Commission on Macedonia (May 2014), Written comments by the ERRC concerning Macedonia's EU accession progress for consideration by the European Commission during its 2014 review

⁶⁹ http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MKD/CAT_C_MKD_CO_3_20486_E.pdf

- ECCR Written Comments of the European Roma Rights Centre Concerning Macedonia For Consideration by the Human Rights Committee at its 112th Session (7-31 October 2014)

Republic of Moldova

- ERRC submission to the European Commission on Macedonia (May 2014), Written comments by the ERRC concerning Macedonia's EU accession progress for consideration by the European Commission during its 2014 review
- Moldovan Parliament, *The Strategy for Justice Sector Reform 2011-2016* - [Executive Summary](#), Chisinau, 25 November 2011
- Alexandru Cocîrță, *Prosecutor Reform in the Republic of Moldova – Objectives, activities, results*, Chisinau, 2013;
- Victor Munteanu, *Ministry of Interior Reform – Objectives, activities, results*, Chisinau, 2013;
- Vladislav Gribincea, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievschi, [Execution of ECtHR judgments by the Republic of Moldova: 2013-2014](#), Chisinau: Legal Resources Centre from Moldova, 31 March 2015
- Vladislav Gribincea, Ion Guzun, Sorina Macrinici, [The reform of the investigative judge institution in Republic of Moldova](#), Chisinau: Legal Resources Centre from Moldova, 28 January 2015

Poland

- The UN OPCAT correspondence with Poland from 2009;
- UN National Reports and Periodic Review on Poland;
- Prison Observatory, Prison conditions in Poland (2014).

Romania

- The UN OPCAT correspondence with Romania from 2012 and 2015;
- UN National Reports and Periodic Review on Romania;
- Romanian Ombudsman Special Report on detention conditions and detention facilities in Romania (2015);
- Romanian Ombudsman recommendations to the National Administration of Penitentiaries following site visits and complaints in the period 2014 and 2015;
- National Administration of Penitentiaries formal replies to the Romanian Ombudsman and NGOs in the period 2014 and 2015;
- Annual Report 2013 - Romanian Administration of Penitentiaries, Ministry of Justice;
- The Helsinki Committee APADOR-CH, Human Rights in Romania during 2014.

Russian Federation

- Russia's High Commissioner for Human Rights (Ombudsman) Annual Reports from 2013 and 2014;
- UN National Reports and Periodic Review on Russia;
- World Prison Brief, Russian Federation.

Turkey

- Müftüler-Baç, Meltem: Judicial Reform in Turkey and the EU's Political Conditionality: (Mis)Fit between Domestic Preferences and EU Demands, No. 18, January 2016, "Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP);
- Bagińska, Ewa: Damages for Violations of Human Rights A Comparative Study of Domestic Legal Systems (Ed.) Springer, 2016.
- International Crisis Group, The Human Cost of the PKK Conflict in Turkey: The Case of Sur, Crisis Group Europe Briefing N°80, 17 March 2016;
- Hüseyin Ekinçi and Musa Sağlam, "Individual Application to the Turkish Constitutional Court", Publications of the Constitutional Court of Turkey, Ankara, 2015;

- Strategic Plan, 2015-2019, Ministry of Justice, Ankara, 2015;
- Judicial Reform Strategy, Ministry of Justice, Ankara, 2015;

Ukraine

- OSCE, Opinion on the Draft Law of Ukraine on Police and Police Activities, 1 December 2014, Warsaw, See: <http://www.osce.org/odihr/130716?download=true>
- 'Reforms under the Microscope', report prepared by members of the civil platform 'Reanimation Package of Reforms', 2015;
- Andre Härtel and Andreas Umland, 'Challenges and Implications of Ukraine's Current Transformation', March 21, 2016 - <http://voxukraine.org/2016/03/21/challenges-and-implications-of-ukraines-current-transformation-en/> accessed on April 12, 2016
- Corruption Perceptions Index 2015 – Transparency International, Ukraine Country Report <http://www.transparency.org/country/#UKR> accessed on April 7, 2016
- Franck Düvell and Irina Lapshyna, The EuroMaidan Protests, Corruption, and War in Ukraine: Migration Trends and Ambitions, July 15, 2015
- <http://www.migrationpolicy.org/article/euromaidan-protests-corruption-and-war-ukraine-migration-trends-and-ambitions> accessed on April 13, 2016
- Mikhail Minakov, Carnegie Endowment for International Peace 'A Decisive Turn? Risks for Ukrainian Democracy after the Euromaidan', February 3, 2016 <http://carnegieendowment.org/2016/02/03/decisive-turn-risks-for-ukrainian-democracy-after-euromaidan/itf4> accessed on April 10, 2016
- National Reforms Governance and Monitoring Framework http://www.reforms.in.ua/sites/default/files/pdf/nr-40-24-04_final3.pdf accessed on April 11, 2016
- 2015 Investment Climate Statement, U.S. Department of State, May 2015 <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/> accessed on April 11, 2016
- Strategy of Sustainable Development "Ukraine - 2020" <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> accessed on April 5, 2016
- Susan Stewart, German Institute for International and Security Affairs 'The Rule of Law in Contemporary Ukraine', February 2016 https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C10_stw.pdf accessed on April 12, 2016
- The Ukrainian coalition agreement <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-11-26/ukrainian-coalition-agreement> accessed on April 5, 2016
- Transformation Index BTI 2016: Ukraine Country Report <http://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/UKR/ity/2016/> accessed on April 7, 2016
- Ukrainian Reforms under the Microscope 2015, Reanimation Package of Reforms, January 27, 2016 <http://rpr.org.ua/en/news/ukrainian-refoms-under-the-microscope/> accessed on April 11, 2016
- Vincent L. Morelli, Congressional Research Service 'Ukraine: Current Issues and U.S. Policy', March 29, 2016 <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33460.pdf> accessed on April 10, 2016
- World Bank Index - Ease of Doing Business in Ukraine <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine> accessed on April 7, 2016

Relevant CoE cooperation activities

Bulgaria

- VC 2748 Project (Logframe No. 2012/DG I/VC/2748): “Implementing pilot, ‘quasi-pilot’ judgments and judgments revealing systemic and structural problems in the field of detention on remand and remedies to challenge conditions of detention” with a total budget of 1,021,878.00 EUR including BG, MD, PL, RO, RU and UA;
- VC3025 EEA - Norway Grants, BGR , selected activities under programme areas 30 and 32:
 - Improve standards in prisons and investigative detention facilities by refurbishment of infrastructure to ensure respect for human rights;
 - Increasing the application of probation measures in compliance with European standards and programme for electronic monitoring;
 - Strengthening the capacity of the pre-trial detention system to comply with the relevant international human rights instruments in Romania, 2014-2016;
 - Improving access to legal aid for vulnerable groups, via the implementation of a Pilot Scheme for a “Primary Legal Aid Hotline” and Regional Consultative Centres in Bulgaria, 2009-2014;
 - Human Rights protection and further development of necessary skills and knowledge of police officers, especially those working in multi-ethnic environment, including Roma
- HELP Programme webpage on Bulgaria.

“The former Yugoslavic Republic of Macedonia”

- Joint Programme ‘Capacity Building of the Law Enforcement Agencies for Appropriate Treatment of Detained and Sentenced Persons

Republic of Moldova

- VC3192 Support to criminal justice reforms funded by DANIDA
- VC3015 Support to a coherent national implementation of the European Convention on Human Rights funded by HRTF
- JP 2628 Reinforcing the fight against ill-treatment and impunity funded by the European Union

Poland

- VC 2748 Project (Logframe No. 2012/DG I/VC/2748): “Implementing pilot, ‘quasi-pilot’ judgments and judgments revealing systemic and structural problems in the field of detention on remand and remedies to challenge conditions of detention” with a total budget of 1,021,878.00 EUR including BG, MD, PL, RO, RU and UA;
- The Norwegian Financial Mechanism - the Norwegian Correctional Services projects from the period 2012-2014 involving a 13 million EUR programme to Poland;
- HELP Programme project: Human Rights awareness and training for judges and prosecutors (2012);
- HELP Programme project: Creation of a distance-learning training course on anti-discrimination issues by a working group of experts (2013);
- HELP Programme project: Publication and dissemination of Handbooks on art. 6, 8, 9 ECHR, translated into Polish language, in occasion of training activities and HELP national events for Polish judges (2013);
- HELP Programme project: E-learning course on antidiscrimination issues for Polish judges: kick off meeting (2013);
- HELP focal and Info Points in 28 states;
- HELP Programme webpage on Poland.

Romania

- VC 2748 Project (Logframe No. 2012/DG I/VC/2748): “Implementing pilot, ‘quasi-pilot’ judgments and judgments revealing systemic and structural problems in the field of detention on remand and remedies to challenge conditions of detention” with a total budget of 1,021,878.00 EUR including BG, MD, PL, RO, RU and UA;
- Norway Grants: Cooperation in the framework of EEA and Norway Grants – Romania (2013/DG PROG/VC/3107);
- HELP Programme: European programme for Human Rights education for Legal Professionals (2013/DG I/VC/3001);
- HELP Programme: European Training Network and Programme for Human Rights Education for Legal Professionals (2014/DG I/VC/3060);
- HELP Programme webpage on Romania.

Russian Federation

- VC 2748 Project (Logframe No. 2012/DG I/VC/2748): “Implementing pilot, ‘quasi-pilot’ judgments and judgments revealing systemic and structural problems in the field of detention on remand and remedies to challenge conditions of detention” with a total budget of 1,021,878.00 EUR including BG, MD, PL, RO, RU and UA;
- HELP Programme in the Russian Federation (2015/DG I/VC/3308), 2015-2017;
- European programme for Human Rights education for Legal Professionals (2010/DGHL/VC/2350), 2010-2013;
- HELP Programme webpage on Russia.

Turkey

- Supporting the Individual Application to the Constitutional Court in Turkey
- HRTF- Supporting the Individual Application to the Constitutional Court in Turkey (November 2013-October 2014)
- Improving the Efficiency of the Turkish Criminal Justice System (March 2012 – December 2014)
- Project on Developing Mediation Practices in Civil Disputes in Turkey (1 December 2014-30 November 2016)
- Strengthening Judicial Ethics in Turkey
- Strengthening the Court Management System (Phase II of Support to the Court Management System in Turkey) (May 2011 – October 2013)
- Enhancing the Role of the Supreme Judicial Authorities in respect of European standards (January 2010-October 2013)

Ukraine

- ‘Support to the criminal justice reform in Ukraine’ 2013/DGI/VC/2878
- ‘Strengthening Judicial Accountability in Ukraine’
- Strengthening the system of judicial accountability in Ukraine 2015/DG I/VC/3303

Annex 7. List of interviews conducted in the framework of the field work

Date	Organisation
Bulgaria	
02/11/2015	Bulgarian Helsinki Committee
02/11/2015	Ministry of Justice
02/11/2015	Government agent of the Republic of Bulgaria
02/11/2015	Office of the Ombudsperson of the Republic of Bulgaria
03/11/2015	General of Directorate of the Execution of Sentences (GDES), Ministry of Justice
03/11/2015	General Directorate Security
03/11/2015	Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria
03/11/2015	Police Training Centre
03/11/2015	Ministry of Justice
04/11/2015	Ministry of Foreign Affairs
04/11/2015	Bulgarian Delegation to PACE International Relations and Protocol Directorate National Assembly of the Republic of Bulgaria
04/11/2015	National Institute of Justice
04/11/2015	Open Society Institute Sofia
04/11/2015	Supreme Judicial Council
05/11/2015	National legal aid bureau
05/11/2015	Centre for the Study of democracy
Greece	
28/03/2016	Athens Bar Association
28/03/2016	National Ombudsman
28/03/2016	Professor of Criminal Law at Athens Law School and Chairman of the Criminal Bar Association
29/03/2016	Marangopoulos Foundation for Human Rights
29/03/2016	Legal Council of the State
29/03/2016	Ministry of Foreign Affairs (MFA), Legal Department
29/03/2016	GNCHR-National commission for Human Rights
29/03/2016	Hellenic League for Human Rights
30/03/2016	Supreme Court (Areios Pagos)
30/03/2016	Prosecutor General
30/03/2016	National School of Judges
30/03/2016	Council of State
31/03/2016	Ministry of Justice, Transparency and Human Rights
31/03/2016	Ministry of Interior and Administrative Reconstruction (Alternate Minister of Public Order and Citizen Protection)
31/03/2016	Association of Judges and Prosecutors
Italy	
30/11/2015	NGO Radicali Italiani
30/11/2015	Association Antigone (NGO)

Date	Organisation
30/11/2015	Judge, former government co-agent before of European Court of Human Rights
30/11/2015	Service for Legal Affairs, Diplomatic Disputes and International Agreements, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation
01/12/2015	Director of Prison "Regina Coeli"
01/12/2015	Bar Association
01/12/2015	Constitutional Court
02/12/2015	Juvenile and Probation Administration Department
02/12/2015	Research and International Relationship, Penitentiary Administration
02/12/2015	Ministry of Justice
03/12/2015	Associate Professor of International Law, Cattolica University
05/04/2016	Association Antigone (NGO)
05/04/2016	National Correspondant of CEPEJ
06/04/2016	Bar Association
06/04/2016	Scuola Superiore dell'Avvocatura
06/04/2016	Higher school for Judges and Prosecutor
07/04/2016	Supreme Court of Cassation
07/04/2016	School for the Judiciary
07/04/2016	High Council for the Judiciary
07/04/2016	Bank of Italy
08/04/2016	Superior Council of Magistracy
08/04/2016	Administrative Court
"The former Yugoslav Republic of Macedonia"	
26/10/2015	Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia
26/10/2015	Civil Society Organisation "Institute for Human Rights
26/10/2015	Macedonian Young lawyers association
26/10/2015	Ministry of Justice
26/10/2015	Council of Europe
27/10/2015	Bureau for the representation of the Republic of Macedonia before the European Court of Human Rights
27/10/2015	Standing Inquiry Committee for Protection of Civil Freedoms and Rights (Parliament)
27/10/2015	Ministry of Justice
27/10/2015	Prison Administration
27/10/2015	Association of Judges
28/10/2015	Ministry of Internal Affairs, Sector for internal control and professional standards
28/10/2015	CPT member
28/10/2015	Ministry of Internal Affairs, Public Peace and Order and Prevention
28/10/2015	Council of Europe
29/10/2015	Delegation of the European Union to "the former Yugoslavia Republic of Macedonia"
29/10/2015	Police Training Center
29/10/2015	Macedonian Bar Association
29/10/2015	Ombudsman of the Republic of Macedonia

Date	Organisation
29/10/2015	National Preventive Mechanism
29/10/2015	Public prosecutor
30/10/2015	Academy for judges and public prosecutors 'Pavel Shatev'
30/10/2015	Center for Institutional Development
Republic of Moldova	
11/04/2016	CoE Office, first meeting
11/04/2016	National Legal Aid Council
11/04/2016	Ombudsperson
11/04/2016	CoE Office, second meeting
12/04/2016	National Institute of Justice (HELP focal point)
12/04/2016	Prosecutor General Office
12/04/2016	Ministry of Justice
12/04/2016	Ministry of Interior
13/04/2016	Soros-Foundation Republic of Moldova
13/04/2016	National Bar Association Young Lawyers Association (HELP info point)
13/04/2016	Supreme Court
13/04/2016	Constitutional Court
13/04/2016	EU Expert
14/04/2016	Legal Resource Centre
14/04/2016	OSCE
Poland	
02/11/2015	The Helsinki Foundation for Human Rights NGO
02/11/2015	Prosecutor General's Offices
02/11/2015	<u>National Council of the Judiciary of Poland</u>
03/11/2015	Ministry of Justice, Prison Service
03/11/2015	Ministry of Foreign Affairs
04/11/2015	The Supreme Administrative Court
04/11/2015	Supreme Court
04/11/2015	Chief of police
04/11/2015	Stowarzyszenie Interwencji Prawnej NGO
05/11/2015	Warsaw Regional Court
05/11/2015	Patients' Rights Ombudsman
05/11/2015	National Bar Association
05/11/2015	Ombudsperson Office
05/11/2015	Constitutional Court
Romania	
07/09/2015	General Inspectorate of the Romanian Police
07/09/2015	APADOR NGO (Association for the Defence of Human Rights in Romania – Helsinki Committee)

Date	Organisation
07/09/2015	Ministry of Justice
08/09/2015	Institute of Legal Medicine "Mina Minovici"
08/09/2015	Ombudsman Office
09/09/2015	GRADO NGO (Romanian Group for the Human Rights Defence)
09/09/2015	Ministry of Foreign Affairs
09/09/2015	Probation Services
09/09/2015	National Administration of Penitentiaries (MoJ)
09/09/2015	Prosecutor General Office
10/09/2015	National Institute of Magistracy (INM)
10/09/2015	Romanian Parliament
Russian Federation	
16/12/2015	Council of Europe Programme Office in the Russian Federation
Turkey	
18/04/2016	Ombudsman
18/04/2016	Yarsav – the association of judges and prosecutors
18/04/2016	The Union of Bar Association
18/04/2016	High Council of Judges and Prosecutors
18/04/2016	Justice in Unity
19/04/2016	Dept of Human Rights, Ministry of Justice
19/04/2016	Human Rights Commission on Compensation, Ministry of Justice
19/04/2016	DG for the EU, DG for Laws, DG for Strategy Development, Ministry of Justice
20/04/2016	Fourth Administrative n Ankara
20/04/2016	Constitutional Court
20/04/2016	Court of Cassation
20/04/2016	Council of State
21/04/2016	Ministry of Justice
21/04/2016	Criminal Affairs Dept, Ministry of Justice
21/04/2016	National Human Rights Institution
21/04/2016	Justice Academy
21/04/2016	Human Rights Commission of the Grand National Assembly of Turkey
22/04/2016	Ministry of Foreign Affairs, Directorate General for Council of Europe and Human Rights
22/04/2016	Council of Europe office
Ukraine	
14/03/2016	Council of Europe Office in Ukraine
14/03/2016	Reanimation Reforms Package
14/03/2016	Centre for Political and Legal Reforms
14/03/2016	Former Government Agent of Ukraine before the European Court of Human Rights
14/03/2016	EU Project Support to Justice Sector Reforms
15/03/2016	Office of the Government Agent
15/03/2016	Ministry of Justice

Date	Organisation
15/03/2016	High Council of Justice
15/03/2016	Council of Judges
15/03/2016	Supreme Court
16/03/2016	European Union Advisory Mission
16/03/2016	Supreme Court of Ukraine
16/03/2016	Office of Prosecutor General
16/03/2016	High Specialized Court of Ukraine for Civil and Criminal Cases
16/03/2016	High Qualification Commission of Judges of Ukraine
16/03/2016	USAID Fair Justice Project
16/03/2016	High Administrative Court of Ukraine
17/03/2016	Constitutional Commission
17/03/2016	National Academy of Public Prosecution Office
17/03/2016	Secretariat of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Ombudsperson)
17/03/2016	Verkhovna Rada Committee on the Legislative Support of Law Enforcement
17/03/2016	Council of Europe
17/03/2016	Ministry of Foreign Affairs of Ukraine
18/03/2016	Danish Embassy of Ukraine
18/03/2016	Swedish Embassy of Ukraine

Annex 8. Generic interview guide for field missions

Generic questionnaire used for Poland

1. Please describe your role / the role of your institution in the execution of the Court's judgments (listed above).
2. What were / are the main obstacles, in your view, to implementing the Court's judgments?
3. What Council of Europe entities did you work with/come into contact with during your involvement in the execution of the Court's judgments? Below is a list of national stakeholders that interacted with CoE entities.
 - Ministry of Justice - met CPT during the 2013 visit;
 - Ministry of Foreign Affairs - met the CoE SG during a 2015 visit in September;
 - Ministry of Interior - met CPT during the 2013 visit;
 - General Prosecutor Office - met CPT during the 2013 visit, replied to CCPE questionnaires;
 - National School for Judges and Prosecutors – involved in the HELP programme;
 - Central Board of Prison Service - met CPT during the 2013 visit;
 - Human Rights Defender (Ombudsman) – implements the National Preventive Mechanism (NPM / UN OPCAT), met CPT during the 2013 visit;
 - Helsinki Foundation for Human Rights – met CPT during the 2013 visit.
4. How useful were each of the types of support provided by the Council of Europe in the execution of the Court's judgments?
5. For each of the types of support that were deemed useful, please describe in what ways they were useful to each of the changes that have taken place at national level, for example, they influenced:
 - Changes in structures (e.g. setting up of new institutions)
 - Changes in the legal framework
 - Changes in mechanisms, ways of working
 - Changes in educational programmes, awareness-raising
 - The timing of the changes
6. Additionally, did the support of the Council of Europe trigger the decision to adopt the changes, or would the changes have taken place anyway?
7. It is possible that in fact the support provided by the Council of Europe did not always meet the needs of Poland. If this is so, please explain in which ways the support did not meet these needs, and how the support might have been better designed or targeted?
8. According to the CPT report from 2013, notwithstanding the significant efforts made Poland, there are still some areas where improvements are needed in order for Poland to be fully in line with the Court's judgments (for example, overcrowding and lack of adequate medical care in detention). Is it possible to attribute any of these gaps to problems with the type of support provided by the CoE?
9. Did the support provided by the Council of Europe have any surprising or non-intended effects in Poland?
10. Which other factors (non-Council of Europe) were influential in explaining the national changes listed in the first column. Were these other factors purely national level considerations, or were other (non-Council of Europe) international factors also important?
11. Did these other factors work alongside the Council of Europe's support? E.g. would you say that the Council of Europe's support was only useful to national stakeholders as a result of certain changes or developments that took place at national or international level?

Generic questionnaire used for Poland

Foreword

The Council of Europe (CoE) is conducting an evaluation of the effectiveness of the Council of Europe support to the implementation of the European Convention of human rights (ECHR) at national level. The evaluation covers ten countries, including Ukraine. The aim of the evaluation is to enhance:

- the organisational knowledge;
- the working methods and procedures;
- the organisational structures;
- and the co-ordination and co-operation between the different entities of the CoE.

The evaluation offers a service to the Member States of the Council of Europe by helping to identify ways in which the Council of Europe's support to the implementation of the Convention at national level could be improved. As such, it is an evaluation of the Council of Europe's support services, rather than an evaluation of the implementation of the European Court of Human Rights' (the Court) judgments in the selected Member States.

In the case of Ukraine, we are focusing on the effectiveness of the CoE's support to the implementation of the Court's judgments relating to:

- (i) *Arbitrary and unlawful arrest and detention on remand*, in particular the following judgments: Kharchenko v Ukraine, of 10 February 2011 (group of cases); Lutsenko v Ukraine, of 3 July 2012; and Tymoshenko v Ukraine of 30 April 2013.
- (ii) *Ill-treatment by law-enforcement agents and lack of effective investigation into such complaints*, in particular the following judgments: Afanasyev v Ukraine, of 5 March 2005 (group of cases); and Kaverzin v Ukraine, of 15 May 2012.
- (iii) *Excessive length of judicial proceedings*, in particular the following judgment: Svetlana Naumenko v. Ukraine, of 11 September 2004 (group of cases).

Outline of interview questions

1. What were / are the main obstacles to Ukraine's implementation of the above-listed Court's judgments?
2. How useful was the support provided by the Council of Europe's Department for the Execution of Judgments to Ukraine in the preparation and revision of the Action Plans relevant to the above-listed Court's judgments?
3. Please comment in particular on the accessibility of information from the Council of Europe on the Court's case law and on the execution of the Court's judgments. For

example, how useful/easy to navigate do you consider HUDOC and the website of the Department for the Execution of Judgments?

4. How useful have other Council of Europe support activities been to Ukraine in its efforts to identify, develop and implement the general measures highlighted in the Court's judgments? Please comment in particular on the contribution of the following support activities:
- i. The visit to Ukraine of the Council of Europe's **Human Rights Commissioner** on 4-10 February 2014, and his comments published in a subsequent report on law enforcement, the public prosecutor's office and the judicial system;
 - ii. The studies, tools and evaluations developed by the **European Commission for the Efficiency of Justice** (CEPEJ) on judicial time-management;
 - iii. The monitoring activities of the **European Committee for the Prevention of Torture** (CPT), including the CPT visits conducted in November 2011, December 2012, October 2013, February 2014 and September 2014, and their corresponding reports.
 - iv. The Opinions on draft legislation provided to Ukraine by the **Venice Commission** during the period 2012-2015 especially insofar as the role of public prosecutors are concerned.
 - v. The standard-setting work provided by the **Consultative Council of European Prosecutors** (CCPE), in particular [Recommendation Rec\(2000\)19 on the Role of Public Prosecution in the criminal justice system](#).
 - vi. The standard-setting work provided by the **Consultative Council of European Judges** (CCJE), in particular [Opinion n°6 \(2004\)](#) on the fair trial within a reasonable time.
 - vii. The fact-finding visits and reports of the **Parliamentary Assembly of the Council of Europe**, including the visits to Ukraine and corresponding reports on the functioning of democratic institutions in Ukraine published in 2012, 2013 and 2014 as part of the PACE's monitoring procedure on the honouring of obligations and commitments by Member States;
 - viii. [Project](#) 2015 / DG I / VC / 2821: "**Support to the Criminal Justice Reform in Ukraine**", implemented between January 2013 and June 2015.
 - ix. [Project](#) (2013 / DG I / VC / 2878): "**Strengthening the Independence, Efficiency and Professionalism of the Judiciary in Ukraine**", implemented between 2013 and 2014 (sub-component relevant to the length of judicial proceedings).

5. Did the Action Plans concluded between the Council of Europe and Ukraine (2011-2014, and 2015-2017) help to focus the Council of Europe's support to Ukraine in the thematic areas listed at the start of this document? If so, in which ways were the Action Plans helpful?
6. Please comment on the benefits that Ukraine obtains, if any, by participating in the networks of experts from the 47 Member States such as CEPEJ, CCPE or CCJE? Are the methods for exchanging information in these networks adequate and sufficient in your view?
7. Did the Council of Europe's field office in Ukraine strengthen the effectiveness of the Council of Europe's support to Ukraine in the thematic areas listed at the start of this document? If so, in which ways?
8. It is possible that in fact the support provided by the Council of Europe did not / does not always meet the needs of Ukraine. If this is so, please explain in which ways the support did not meet these needs, and how the support might have been better designed or targeted?
9. Which other factors (independent of the Council of Europe) were influential in explaining the measures already adopted and/or planned in Ukraine in order to prevent the unlawful use of arrest and detention on remand; the lack of effective investigations of ill-treatment by law-enforcement agents; and the lack of impartiality and independence of the courts?

For example:

- i. National level factors
- ii. Other international factors (independent of the Council of Europe) e.g. the 2014 Association Agreement with the European Union, the FAIR Justice project funded by USAID, etc.

Thank you very much for your assistance.

Annex 9. List of interviews conducted:

- CoE secretariat
- Permanent representations
- Civil society

Council of Europe Secretariat:

29/06/2015	MAYER Genevieve LOBOV Mikhail HOLZENBERGER Achim DE SALAS Alfonso JUNCHER Hanne	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Human Rights Policy and Co-operation Department. DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Special Co-ordinator (DGI) DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Human Rights Intergovernmental Co-operation. Head of Division, Secretary of CDDH DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Justice and Legal Co-operation Department
06/07/2015	EARLY Lawrence KAYACIK Leyla KOEDJIKOV Ivan FLODIN-JANSON Ulrika TANYAR Ziya HOLM Frederik SZKLANNA Agnieszka SCHURRER Christel MENECEUR Yannick	Registry of the European Court of Human Rights. Directorate of Jurisconsult. Jurisconsult Private Office of the Secretary General and the Deputy Secretary General Senior Adviser DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Action against Crime Department. Head of Department and Anti-terrorism Co-ordinator Secretariat of the Committee of Ministers DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Democratic Institutions and Fundamental Rights Office of the Directorate General of Programmes. Central coordination and risk management. Head of Division Secretariat of the Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Secretariat of the Committees for Justice DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Secretariat of the Committees for Justice
05/08/2015	LEYENBERGER Stephanie	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Independence and Efficiency of Justice. Executive Secretary
05/08/2015	DERMAN Ozgur	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division II \ Execution. Head of Division
05/08/2015	DANEGHIAN-BOSSLER Lilit DIKMAN Sergey KARAPETYAN Tigran	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Justice Sector Reform – Unit 1. Head of Unit DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. South East Europe & Turkey Unit DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Eastern Partnership & Russian Federation Unit. Head of Unit
06/08/2015	MULLER Uwe	Directorate of Political affairs. Political Advisor
07/08/2015	OTVOS Patricia	Office of the Commissioner for Human Rights. Adviser
11/08/2015	MUNTEANU Geanina	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division II \ Execution.

28/08/2015	BOILLAT Philippe	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Director General
31/08/2015	KONECNA Eva	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Special Co-ordinator (DGI)
31/08/2015	PROCA Razvan	Registry of the European Court of Human Rights. Division 30. Head of Division
31/08/2015		Presentation of evaluation to the RPs
02/09/2015		Special presentation to the Court from the DIO
16/09/2015	FIORI Matteo	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division I \ Execution
05/10/2015	SCHOKKENBROEK Jeroen	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Secretariat of the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Executive Secretary
09/10/2015	KAYACIK Leyla JUNCHER Hanne KOEDIKOV Ivan SUNDBERG Frederik LEYENBERGER Stephanie HOLZENBERGER Achim PIEDIMONTE Stefano TANYAR Ziya SZKLANNA Agnieszka HOLM Frederik FLODIN-JANSON Ulrika	Private Office of the Secretary General and the Deputy Secretary General Senior Adviser DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Justice and Legal Co-operation Department DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Action against Crime Department. Head of Department and Anti-terrorism Co-ordinator DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Deputy to the Head of Department DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Independence and Efficiency of Justice. Executive Secretary DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Special Co-ordinator (DGI) Registry of the European Court of Human Rights. Research Division and Library. Head of Division DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Democratic Institutions and Fundamental Rights Secretariat of the Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights Office of the Directorate General of Programmes. Central coordination and risk management. Head of Division Secretariat of the Committee of Ministers
17/11/2015	BERG Leif CORAKCI Deniz	Registry of the European Court of Human Rights. Head of Case law Information and Publications Division ???
07/12/2015	WODZ Borys	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division II \CPT. Head of Division
07/12/2015	IVANOVA Sylvia	Office of the Directorate General of Programmes. Division for Resource Mobilisation and Donor Relations
08/12/2015	TANEVA Ilina	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Penological Co-operation, Medicrime and Trafficking of Organs Unit. Chef d'Unité, Secrétaire du PC-CP
08/12/2015	RAKUSIC-HADZIC Tanja	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Criminal Law Cooperation Unit. Chef d'Unité
08/12/2015	GACHET Isil CARDINALE Giancarlo	Office of the Commissioner for Human Rights. Director of the Office Office of the Commissioner for Human Rights. Division III. Head of Division – Deputy to the Director
09/12/2015	DEGENER Renata	Registry of the European Court of Human Rights. Division 20. Head of

		Division
09/12/2015	CHETWYND Hugh	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division III \CPT. Head of Division
15/12/2015	AMAT Corinne	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law Division I \ Execution Head of Division
06/01/2016	PAJARDI Giusi FIORILLI Tobia	DGII : Directorate General of Democracy. Partial Agreement of the Council of Europe Development Bank (CEB). Head of Secretariat Directorate General of Administration. Transversal Support. Policy Adviser
27/01/2016	JUNCHER Hanne	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Justice and Legal Co-operation Department
27/01/2016	KARAPETYAN Tigran MALANCHUK Bozhena	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law Head of Eastern Partnership & Russian Federation Unit DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Eastern Partnership & Russian Federation Unit
05/02/2016	KAYACIK Leyla JUNCHER Hanne KOEDJIKOV Ivan SUNDBERG Frederik LEYENBERGER Stephanie HOLZENBERGER Achim PREDIMONTE Stefano TANYAR Ziya SZKLANNA Agnieszka HOLM Frederik SIVONEN Lauri PETSUN Olena FLODIN-JANSON Ulrika MAYER Genevieve TAYLOR Verena BARR Matthew CHETWYND Hugh TERMACIC Tatiana GORSETH Hallvard	Private Office of the Secretary General and the Deputy Secretary General Senior Adviser DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Justice and Legal Co-operation Department DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Action against Crime Department. Head of Department and Anti-terrorism Co-ordinator DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Deputy to the Head of Department DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Independence and Efficiency of Justice. Executive Secretary DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Special Co-ordinator (DGI Registry of the European Court of Human Rights. Research Division and Library. Head of Division DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Democratic Institutions and Fundamental Rights Secretariat of the Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights Office of the Directorate General of Programmes. Central coordination and risk management. Head of Division Office of the Commissioner for Human Rights. Adviser -Office of the Commissioner for Human Rights. Adviser Secretariat of the Committee of Ministers DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights Office of the Directorate General of Programmes. Director Office of the Directorate General of Programmes. Division for Resource Mobilisation and Donor Relations. Head of Division DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division III \CPT. Head of Division DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Human Rights National Implementation. Head of Division Private Office of the Secretary General and the Deputy Secretary

		General. Adviser
26/02/2016	BARTON Louise KAYACIK Leyla GORSETH Hallvard	Private Office of the Secretary General and the Deputy Secretary General. Deputy Director Private Office of the Secretary General and the Deputy Secretary General Senior Adviser Private Office of the Secretary General and the Deputy Secretary General. Adviser
07/03/2016	GIAKOUMOPOULOS Christos	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Directorate of Human Rights. Director
24/03/2016	LEYENBERGER Stephane	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Independence and Efficiency of Justice. Executive Secretary
31/03/2016		Department for the Execution of judgments of the European Court of Human Rights
22/06/2016	DEGENER Renata CHENAL Roberto BAKIRCI Hasan CHERNISHOVA Olga PUSHKAR Pavlo PIEDIMONTE Stefano BERG, Leif	Registry of the European Court of Human Rights. Division 20. Head of Division Registry of the European Court of Human Rights. Division 3 Registry of the European Court of Human Rights. Filtering Section. Deputy to the Head of the Filtering Section Registry of the European Court of Human Rights. 11. Head of Division DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division III \ Execution. Head of Division Registry of the European Court of Human Rights. Research Division and Library. Head of Division Registry of the European Court of Human Rights Case law Information and Publications Division Head of Division
23/06/2016	POIREL Christophe FLODIN-JANSON Ulrika OVEY Clare	Secretariat of the Committee of Ministers. Deputy Secretary to the Committee of Ministers Secretariat of the Committee of Ministers Secretariat of the Committee of Ministers Advisory Committee on Disputes. Substitute, appointed by the Secretary General
23/06/2016	KOEDIKOV Ivan	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Action against Crime Department. Head of Department and Anti-terrorism Co-ordinator
24/06/2016	JOVANOVSKA-BREZOSKA Elena BOSHKOVSKI Donche SALACZ Ildiko DJUNIC Milica	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. South East Europe & Turkey Unit DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Criminal Law Cooperation Unit DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Criminal Law Cooperation Unit DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Eastern Partnership & Russian Federation Unit
24/06/2016	MANCINI Alessandro	Secretariat of the Parliamentary Assembly. Parliamentary Projects Support Division
05/07/2016	JAEGER Markus	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Cooperation with International Institutions and Civil Society. Head of Division
11/08/2016	KITSOU-MILONAS Irene	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Human Rights Intergovernmental Co-operation
18/08/2016	AUSTIN Anna	Registry of the European Court of Human Rights. Directorate of Jurisconsult

29/08/2016	SCHOKKENBROEK Jeroen CHETWYND Hugh	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Secretariat of the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Executive Secretary DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Division III \CPT. Head of Division
30/08/2016	LOBOV Mikhail	DGI : Directorate General Human Rights and Rule of Law. Head of Human Rights Policy and Co-operation Department.

Annex 10. Generic interview guide for CoE secretariat

Example: Questions for the focus group with the Department for the execution of judgments of the European Court of Human Rights (ED)

Question 1: Please comment on the change in the ED's working methods and attitude towards swift execution of judgments before 2012 and after, how does or should the future look like?

- Has there been an impact of the measures taken to facilitate and accelerate execution with the introduction of the twin-track supervision procedure?
- One of the developments associated by the 'enhanced procedure' was the opportunity for the CM to scrutinise measures taken by State Parties as reported in Action Plans. However, feedback received from civil society organisations (e.g. in Greece, Republic of Moldova, Ukraine) suggests that action plans are still not analysed in sufficient detail by the CM. Do you agree with this?
- What in your view has been the most useful way to support the execution of judgments? Please provide examples.
- Does the ED's work entail different activities when it concerns cases related to the length of proceedings compared to other cases such as detention conditions?
- Feedback from government agents suggests that they find it particularly useful to learn from the experience of other countries in the execution of judgments. What measures does the ED have at its disposal to strengthen such exchanges between different MS?
- Should comparative studies and research studies be produced on topics related to execution of judgments? A research and study dept?

Question 2: Please comment specifically on the ED's role in supporting State Parties who are the subject of a pilot judgment.

- Does the ED's work entail different activities when it concerns pilot judgments?
- How useful is the inclusion of a deadline in pilot judgments, and is this really only effective when there is already a conducive (legislative and policy) environment in favour of reform in the Member State?
- Please comment on the 'repatriation' of cases to a State Party following the execution of a pilot judgment and the support which the Council of Europe provides to state parties in this process.
- Would it be desirable to involve projects more systematically in the supervision of pilot judgments, e.g. by triggering the offer of cooperation and assistance (semi)automatically following a pilot judgment?

Question 3: Is there scope to create more 'institutionalised' support to the execution of judgments, by involving other entities of the Council of Europe in the supervision procedure in a more systematic manner? What would this involve?

- What in your view signifies institutionalised support to execution of judgments?
- What in your view is lacking in (existing) institutional support which would make the work of the ED and the execution at national level more effective?
- We are interested in the lessons learned from the HRTF18 project, which was implemented by the ED with the support of DGI. Would it be desirable to involve projects more systematically in the work of the ED?
- Please comment on the opportunity available to the HRC to make third-party submissions to the CM as part of the supervision of execution.
- Please comment on the role of PACE in the monitoring procedure of the execution of judgments. Would it be desirable to strengthen this role in any way?

Question 4: Would there be merits in 'mainstreaming' the execution of judgments in other aspects of the Council of Europe's work?

- How is ED involved in projects? What does the ED think of their strengths and weaknesses?

- How feasible and desirable is it to adopt a focus on execution of judgments in all (project) activities of CoE?
- How feasible and desirable is it to adopt a focus on execution in the work of steering and monitoring committees?
- How can information circulate internally more effectively? What is the most light and useful format?

Question 5: Please comment specifically on the transparency and accessibility of the CM's procedure for supervising the execution of judgments.

- How could the website of the ED be improved? Government agents (e.g. in Poland, Ukraine and Italy) have suggested that the ED's website could be more user-friendly, in particular in order to allow easy consultation of the Action Plans of other countries.
- Would it be feasible to align the website of the ED more with the website of the Court, i.e. to use the same terminology and classification and to create link to cases / judgments in the data bases?
- Some stakeholders have mentioned that the criteria for the analysis of Action Plans should be more clear and transparent. Do you agree with this? If so, how? Would it be feasible to extend the analysis to implementation of adopted legislation?
- Could CM discussions be organised thematically in order to facilitate comparisons across judgments against different countries / promote comparative studies and sharing best practices?
- Representatives of civil society have stated that they are not sufficiently informed and involved in the process of the execution of judgments? In which way could NGOs be more involved in the process of execution? Could there be more active information sharing when submissions from NGOs would be useful?

Question 6: Government agents from some countries have reported that the Council of Europe can play a useful role coordinating between government departments. Do you agree with this? Should this role be strengthened?

- Please comment on the ED's role as 'ally' to government agents or other government bodies in the face of resistance to reform from other political entities.
- Which government departments tend to be more / less cooperative with the execution process?
- We are interested in the informal working group set up by Turkey including officers from ED, Court registry, PO, experts and relevant Turkish authorities to exchange views on the execution of judgments. It seems that this support led to the development of an action plan on preventing ECHR violations in 2014 and strengthened the role of the Department for Human Rights within the Turkish government. Please comment on how this working group was set up, the type of support provided and whether it could be replicated in other countries.

Annex 11. Survey addressed to government agents and co-agents

Survey questions

How many years have you worked as a government agent or co-agent?

- Less than 2 years
- 2-5 years
- 6-15 years
- More than 15 years
- Prefer not to answer

1. Please select up to three **most important obstacles** to a swift execution of judgments in your country.

(Please check up to three answers):

☐	The types of measures required to execute the judgments are unclear.
☐	The mandate / authority of the office of the government agent are not strong enough to lead and coordinate actions with the relevant government departments.
☐	The office of the government agent has insufficient expertise to monitor progress of execution and prepare appropriate Action Plans.
☐	The office of the government agent has insufficient human resources to monitor progress of execution and prepare appropriate Action Plans.
☐	The execution of the Court's judgments is not a political priority among the relevant national policy-makers.
☐	There are insufficient budgetary resources to carry out the necessary reforms.
☐	There is no / an inefficient inter-ministerial structure responsible for the execution of judgments

Please indicate any other obstacles that you are aware of: _____

2. Please select up to three **most useful types of support** provided by the Council of Europe's Department for the Execution of Judgments to the execution of the Court's judgments in your country.

(Please check up to three answers):

☐	Suggestions on the type of measures needed to execute the judgments of the Court.
☐	Advice on how to draft clearer and more targeted Action Plans and Action Reports.
☐	Information provided on the case law of the Court in the area concerned
☐	Roundtables organised by the ED that bring relevant national authorities together to

	discuss outstanding problems with execution.
☐	Seminars/conferences organised by the ED with government representatives from different countries to share experience on how to address similar problems with execution.

Please indicate any other useful types of support that you are aware of: _____

3. Please, rate the **importance** of the following (wider) **Council of Europe activities** supporting your country's efforts to identify, develop and implement the general measures highlighted in the Court's judgments.

	not important at all very important <----->				No opinion
The Committee of Minister's recommendations to Member States	☐	☐	☐	☐	☐
Secretary General's visits and dialogue	☐	☐	☐	☐	☐
President of the Court's visits and dialogue	☐	☐	☐	☐	☐
The meetings with the member States organised by the Registry of the Court	☐	☐	☐	☐	☐
The visit(s) of the Council of Europe's Human Rights Commissioner to your country and his/her published report(s)	☐	☐	☐	☐	☐
The studies, tools and evaluations developed by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) on judicial time-management	☐	☐	☐	☐	☐
The monitoring activities of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) , including the CPT visits and their corresponding reports and CPT standards	☐	☐	☐	☐	☐
The Opinions on draft legislation provided by the Venice Commission	☐	☐	☐	☐	☐
The standard-setting work, guidelines and good practice guides provided by Steering Committees (such as for human rights, CDDH and for crime problems, CDPC)	☐	☐	☐	☐	☐
The standard-setting activities of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)	☐	☐	☐	☐	☐
The standard-setting activities of the Consultative Council of European Judges (CCJE)	☐	☐	☐	☐	☐

Recommendations and Resolutions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)	☐	☐	☐	☐	☐
The visits and corresponding reports as part of the PACE's monitoring procedure on the honouring of obligations and commitments by member States	☐	☐	☐	☐	☐
Activities of the European Programme for Human Rights Education for Legal Professionals (HELP)	☐	☐	☐	☐	☐
Support of the Council of Europe Development Bank (CEB)	☐	☐	☐	☐	☐
Project support received in the framework of cooperation activities , financed through Joint Programmes with the European Union or voluntary contributions by other donors, including support through Action Plans for cooperation	☐	☐	☐	☐	☐

Please indicate any other Council of Europe support activities in your country, which you consider important: _____

4. Has your country worked on implementing the Court's judgments in the last 3 years?

- ☐ Yes
☐ No

[those who reply 'yes' will be asked the questions 4a and 4b below]

4a. Please, rate the **importance of the following national factors** in influencing the **progress** made towards implementing the Court's judgments in the last three years?

	not important at all very important < ----- >				No opinion
Active civil society organisations	☐	☐	☐	☐	☐
National ombudspersons / Human Rights Institutions	☐	☐	☐	☐	☐
Public opinion and media	☐	☐	☐	☐	☐
Reform-minded politicians	☐	☐	☐	☐	☐
Access to funding by international financial institutions	☐	☐	☐	☐	☐
Economic crisis	☐	☐	☐	☐	☐
Political stability	☐	☐	☐	☐	☐
Terrorism threat	☐	☐	☐	☐	☐

Refugee crisis

☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Please indicate any other national factors that you are aware of: _____

4b. Please, rate the **importance of international factors** in influencing the progress made towards implementing the Court's judgments in the last three years?

	Not important at all very important ←-----→				No opinion
The agenda / priorities of bi-lateral donors	☐	☐	☐	☐	☐
The support, or requirements, of the European Union	☐	☐	☐	☐	☐
The support of other international organisations (OSCE, UNDP, etc.)	☐	☐	☐	☐	☐
Policy learning from other countries, independently of the Council of Europe	☐	☐	☐	☐	☐

Please indicate any other potential factors that you are aware of: _____

5. Please select up to three **most useful contributions of civil society organisations** to the execution of the Court's judgments.
(Please check up to three answers):

☐	Communications of civil society organisations to the Committee of Ministers on the progress of execution of the Court's judgments.
☐	Contributions of civil society organisations at national level to the preparation of Action Plans and Action Reports by government agents.
☐	Efforts of civil society organisations to raise awareness of the public on issues raised in the Court's judgments.
☐	Cooperation of civil society organisations with law-makers at the stage of proposing or designing new legislation.

Please indicate any other useful contributions that you are aware of: _____

6. Are you aware of any **cooperation activities** with the Council of Europe implemented in your country since 2012?
- ☐ Yes
☐ No

[those who reply 'yes' will be asked the questions 6b and 6c below]:

6a. Have you (or other government agents in your country) been consulted in the context of needs assessments conducted by the Council of Europe during the preparations of cooperation activities?

- ☐ Yes
☐ No
☐ Don't know

6b. Do you know **whom to approach** in the Council of Europe in order to propose ideas for new cooperation activities involving your country?

- ☐ Yes
☐ No

If yes, please, indicate the entity you (would) contact? _____

6c. Which of the following aspects of Council of Europe cooperation activities / projects **need most improvement?**

(Please check up to three answers):

☐	Council of Europe field presence
☐	Continuity in the involvement of international experts (avoiding frequent turn-over)
☐	Quality of the training activities
☐	Quality of legislative expertise
☐	Guidance on implementation of laws
☐	Country visits / exchanges of experience between different Member States
☐	Availability of good practice guides / comparative studies

Please indicate any other aspects in need of improvement: _____

7. Has your country provided voluntary contributions to the Council of Europe since 2012?
- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ Don't know

[those who reply 'yes' will be asked the questions 7a, 7b and 7c, below]

Please, rate to which degree you agree with the following statements:

	do not agree at all agree fully				No opinion
	←-----→				
7a. The voluntary contributions made by my country towards cooperation activities / projects have provided good value for money .	☐	☐	☐	☐	☐
7b. Council of Europe projects compare favourably to similar projects implemented by other international organisations in terms of value for money.	☐	☐	☐	☐	☐

7c. Please mention and comment on the **strengths and weaknesses** of the Council of Europe in the implementation of projects compared with other organisations:

Strengths: _____

Weaknesses: _____

8. How easy or difficult is it to **access the following information** relevant to the execution of the Court's judgments on the Council of Europe website?

	very difficult very easy				No opinion
	←-----→				
Committee of Ministers' practices and procedures concerning execution and its requirements	☐	☐	☐	☐	☐
Case law of the Court	☐	☐	☐	☐	☐
The Action Reports and Action Plans for execution of judgments of other countries	☐	☐	☐	☐	☐
Reports produced by Council of Europe monitoring bodies	☐	☐	☐	☐	☐
Information on past and current projects implemented by the Council of Europe	☐	☐	☐	☐	☐
Legislation of Council of Europe Member States on	☐	☐	☐	☐	☐

specific topics of relevance to the ECHR					
Guidelines / Good practices guides such as "the Guidelines on eradicating impunity for serious human rights violations" or "the Guide to good practice in respect of domestic remedies"	☐	☐	☐	☐	☐
Comparative studies, such as: "A study on the role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms prepared by the PACE Secretariat"	☐	☐	☐	☐	☐

Please indicate any other sources of information relevant to the execution of the Court's judgments that you are aware of: _____

9. Please select up to three most useful forms of support which the Council of Europe can provide to strengthen the **capacities of the government agent's office**.

(Please check up to three answers):

☐	Secondments to the Court Registry
☐	Placements of government agents or co-agents in the Council of Europe's Department for the Execution of Judgments
☐	Regular meetings of government agents organised by CoE
☐	Participation of government agents in Steering Committee for Human Rights
☐	Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) training
☐	Involvement of government agents in cooperation activities in their own country
☐	Involvement of government agents in cooperation activities in other countries

Please indicate any other potential support which the Council of Europe can provide: _____

10. Are there other ways, not mentioned in any of the earlier questions, in which the Council of Europe could support the execution of judgments in your country?

- ☐ Yes
☐ No

If yes, please specify: _____

Annex 12. HELP Programme Evaluation (2016). Executive Summary

The European Programme for Human Rights Education for Legal Professionals (the HELP Programme) aims at supporting the Council of Europe (CoE) member states in implementing the European Convention on Human Rights (ECHR) at the national level. The overall objective of the Programme is to enhance the capacity of judges, lawyers and prosecutors in all 47 member states to apply the ECHR in their daily work. More recently, its scope includes also the European Social Charter (ESC) and the Charter on Fundamental Rights of the European Union (EU).

In response to a request by the HELP Secretariat, the Directorate of Internal Oversight (DIO) carried out an evaluation of the HELP Programme in order to contribute to internal reflections on its strategic direction. The evaluation assessed the HELP Programme against the criteria of relevance, effectiveness, efficiency, impact, sustainability, and added value.

The evaluation used a mixed-methods approach, including (i) a document review, (ii) semi-structured interviews with key stakeholders, (iii) online surveys among members of the HELP Network and participants in training of trainers' courses, (iv) secondary data analysis of the HELP budget and staff resource allocation, and (v) observation of HELP events.

Based on evaluation findings, the following key conclusions can be drawn with regard to the evaluation questions:

- 1) **Relevance:** The HELP Programme is relevant for the Council of Europe. It is in line with high-level declarations as well as recommendations of the Committee of Ministers and other Council of Europe entities. It also generally meets the needs of National Training Institutions (NTIs)/Bar Associations (BAs). An extension of the Programme to non-legal target groups should be limited as it risks the diversion of scarce resources away from those areas where they can be used most effectively. Law students are, however, a target group to which an extension of the HELP Programme seems at the same time relevant and feasible.
- 2) **Effectiveness:** The HELP Programme is effective in producing good quality tutor-run distance learning courses. Some feedback from participants suggests that those legal professionals who took HELP training gained knowledge about the respective legal topic they were trained on. Self-learning courses have the potential to reach a large number of legal professionals. However, to date they are hardly used. A better promotion alongside an improved userfriendliness of the HELP platform and the introduction of certificates may boost a wider outreach of self-learning courses.
- 3) **Efficiency:** The HELP Programme is managed effectively and efficiently. It is run with very limited and stretched human resources. A more sustainable allocation of resources to the HELP core function would be desirable. The attitude and working methods of the HELP Secretariat are exemplary in the sense that they are geared towards continuous improvement and the maximization of synergies through partnerships with Council of Europe internal and external stakeholders. More attention needs to be given to

communication as well as to further improving the e-learning platform and HELP webpage including national pages. There is also room for further increasing the value for money of the Programme: by focusing more on enhancing the usage of its products, the Programme could achieve better results in terms of the number of and costs per legal professional(s) trained. The annual HELP Network Conference is seen very positively by members of the HELP Network.

- 4) **Impact and Sustainability:** The HELP Programme was able to achieve some positive impact and there are also a few success stories related to sustainability but a more systematic integration of HELP courses into the training curricula of NTIs and BAs would be needed in order to have a significant impact on the respect of human rights in member states and a decrease in the case load of the European Court of Human Rights (the Court).
- 5) **Added Value:** The HELP Programme plays a unique role within the Council of Europe and also among other external providers of human rights training for legal professionals. Within its specific field of expertise, the Programme has a clear comparative advantage.

The evaluation makes the following key recommendations with a view to improve the HELP Programme's effectiveness and efficiency:

- 1) Unless there are strong reasons for exceptions, efforts should be focused instead of further spreading resources too thinly. This involves concentrating on legal professionals rather than expanding the Programme to other target groups, as well as replicating courses and promoting their usage rather than developing new ones.
- 2) The e-learning platform needs to be revamped in order to become more user-friendly (a respective tender is already being processed).
- 3) A staff workload analysis should be done with a view to assess the adequacy of staff resources. Staff competencies should be diversified in order to ensure the availability of specialized expertise for managing the e-learning platform and HELP webpage.
- 4) More efforts should be made to develop and promote self-learning courses that are openly accessible to any legal professional and possibly also law students.

L'évaluation de l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe au renforcement de la mise en œuvre au niveau national de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) visait à contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'action adoptés lors de la Conférence de haut niveau sur «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée», tenue à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015. L'objectif était d'aider le Secrétaire Général à élaborer des propositions à l'intention du Comité des Ministres sur la manière d'améliorer la prestation et l'efficacité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe aux Etats membres dans la mise en œuvre de la CEDH au niveau national.

L'évaluation a conclu que, si la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a gagné en transparence et en efficacité, le Conseil de l'Europe doit encore renforcer son soutien au renforcement des capacités nationales (y compris les capacités de la société civile) dans ce domaine.

Les autorités nationales jugent les travaux intergouvernementaux et les activités de suivi du CdE importants et influents. La mise en pratique des trois axes stratégiques du CdE – activité normative, suivi et coopération – pourrait être encore renforcée par une interaction accrue entre ces activités, un accent plus prononcé sur l'exécution des arrêts dans les activités de coopération et l'encouragement de la mobilité interne du personnel.

L'évaluation a également montré que le Conseil de l'Europe produit un volume considérable d'informations très précieuses mais qu'il n'est pas toujours facile d'y accéder. Il est essentiel de favoriser l'accès aux informations et l'échange d'informations sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour accroître l'impact de l'action du CdE.

Il convient également de renforcer la capacité du CdE à répondre rapidement et avec souplesse aux besoins à mesure qu'ils apparaissent, en diversifiant les sources de financement des activités de coopération et en renforçant plus avant la présence sur le terrain.

Enfin, si les activités de coopération menées dans les domaines thématiques examinés sont efficaces, le CdE pourrait se rapprocher davantage de certains groupes d'acteurs nationaux tels que les autorités de police, les institutions du médiateur et le personnel des parlements nationaux.

<http://www.coe.int/fr/web/internal-oversight/dio>

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 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.