

Version provisoire

## Commission sur l'égalité et la non-discrimination

### Améliorer la coopération entre les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et les parlements en matière d'égalité et de non-discrimination

#### Rapport<sup>1</sup>

Rapporteur : Mme Katherine ZAPPONE, Irlande,  
Groupe de la gauche unitaire européenne

#### A. Projet de résolution

1. Les parlements et les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection de l'égalité et de la non-discrimination au niveau national. Dans le cadre de leurs attributions et responsabilités respectives, ils élaborent des lois et des politiques, interagissent avec la population, exercent un contrôle sur le gouvernement, sensibilisent l'opinion aux violations des droits de l'homme et mènent des enquêtes à cet effet.
2. Rappelant les Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme (« Principes de Paris »), en tant qu'éléments fondateurs de l'indépendance des INDH, l'Assemblée souligne qu'une coopération étroite entre les parlements et les INDH est bénéfique aux deux institutions et peut augmenter l'impact sur la mise en œuvre effective des normes des droits de l'homme.
3. Dans ce contexte, l'Assemblée salue l'adoption des Principes de Belgrade sur la relation entre les INDH et les parlements en 2012 et encourage leur mise en œuvre, étant entendu qu'une telle coopération ne doit en rien fragiliser l'indépendance des institutions nationales des droits de l'homme.
4. L'Assemblée rappelle également la Déclaration de Brighton adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur le futur de la Cour européenne des droits de l'homme, qui appelait les Etats membres du Conseil de l'Europe à envisager l'établissement d'une institution nationale indépendante chargée des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.
5. A la lumière de ces considérations, l'Assemblée parlementaire appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe :
- 5.1. à mettre en place, là où elle n'existe pas encore, une institution nationale des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris ;

<sup>1</sup> Projet de résolution adopté par la commission à Vienne le 5 mars 2014.

5.2. à collaborer activement avec les INDH en matière d'égalité et de non-discrimination, tout en respectant leur indépendance, à solliciter leur avis et à prendre en considération leurs conclusions et recommandations lors de l'élaboration de lois, de politiques et de pratiques ;

5.3. à assurer aux institutions nationales des droits de l'homme un financement et une dotation en personnel adéquats afin de leur permettre d'exercer leur mandat et à éviter des coupes budgétaires susceptible de compromettre leur indépendance, y compris leur capacité à assurer leurs fonctions.

6. L'Assemblée invite par ailleurs les parlements nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe :

6.1. à mettre en place, là où elle n'existe pas encore, une commission parlementaire chargée des questions relatives aux droits de l'homme, à l'égalité et à la non-discrimination ;

6.2 à développer des voies officielles de coopération avec les INDH, dans le respect de leur indépendance ;

6.3. à mettre à profit les rapports et données des INDH et à organiser un débat sur leur rapport d'activités annuel et leurs rapports annuels sur la situation des droits de l'homme dans le pays;

6.4. à solliciter l'avis des INDH dans la préparation des projets de législation et à faire appel à ces dernières en tant que sources d'informations sur les questions d'égalité, de droits de l'homme et de non-discrimination, en invitant notamment leurs représentants à intervenir lors des auditions et débats parlementaires ;

6.5. à solliciter l'avis des INDH pour garantir le respect des traités internationaux des droits de l'homme et des décisions de leurs instances et mécanismes de contrôle, y compris les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;

6.6. à mettre en œuvre les Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme énoncés dans la Résolution 1823 (2011) de l'Assemblée intitulée « Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe » ;

6.7. à surveiller et à examiner minutieusement toute nouvelle législation relative aux INDH ou propositions de modification de la législation en vigueur susceptibles de compromettre leur pleine indépendance de l'Etat et à chercher des informations auprès des INDH sur toute menace à leur indépendance ou fonctionnement.

7. L'Assemblée encourage les institutions nationales des droits de l'homme :

7.1. à soumettre au parlement un rapport annuel sur la situation dans le pays en matière d'égalité, de droits de l'homme et de non-discrimination et à demander la tenue d'un débat avec les parlementaires sur les principaux problèmes identifiés ;

7.2. à présenter, des rapports de situation ou sur des cas particuliers révélateurs de problèmes systémiques, en particulier dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination ;

7.3. à communiquer systématiquement les rapports publiés aux parlementaires ;

7.4. à formuler, sur demande, des commentaires sur les projets de législation et à préparer des évaluations de leur impact sur les droits de l'homme ;

7.5. à organiser des activités visant à renforcer les capacités sur les droits de l'homme, l'égalité et la non-discrimination à l'intention des parlementaires, afin de leur permettre de mieux se familiariser avec ces questions ;

7.6. à soutenir le renforcement du contrôle parlementaire de l'exécutif en fournissant aux parlementaires des informations et des avis ciblés ;

7.7. à saisir les occasions de rencontrer les parlementaires pour discuter des préoccupations liées

aux droits de l'homme, en demandant notamment à informer les commissions parlementaires et/ou certains membres du parlement ;

7.8. à organiser des conférences sur la mise en œuvre des recommandations des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, des observations finales des organes de traités des Nations Unies et des conclusions de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme.

8. Afin d'accroître l'efficacité de leurs échanges en vue de résultats concrets, l'Assemblée appelle les parlements et les INDH :

8.1. à promouvoir et à mettre en œuvre les Principes de Belgrade et à développer leur appréhension au niveau national ;

8.2. à déterminer les possibilités d'initiatives conjointes et à organiser des événements communs de sensibilisation aux questions d'égalité et de non-discrimination ;

8.3. à procéder à un échange d'informations relatives aux questions d'égalité et de non-discrimination ;

8.4. à nommer un agent chargé de leur coopération ;

8.5. à nouer des partenariats pour rendre compte aux organes de traités des Nations Unies ;

8.6. à explorer des partenariats sur les questions des droits de l'homme en se mettant en contact avec des organes supranationaux, y compris des organisations inter-gouvernementales et des institutions financières internationales, en particulier dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination.

## B. Exposé des motifs

### 1. Introduction, portée et but du rapport

1. Les parlements et les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ont tous deux un rôle essentiel à jouer pour la protection et la réalisation de l'égalité, des droits de l'homme et de la non-discrimination, à la fois en tant qu'entités distinctes et dans le cadre d'une coopération efficace. « *Les INDH sont des partenaires naturels des parlements, elles soutiennent leur rôle de législateurs et de contrepoids du pouvoir exécutif et judiciaire grâce à tout l'éventail de fonctions qu'elles endossent – depuis la sensibilisation du public, l'éducation et la formation, la résolution de litiges et le contrôle de la conformité, jusqu'à l'étude et examen des politiques, y compris des projets de législation, et les interactions avec les parlements nationaux* »<sup>2</sup>.

2. Les INDH sont des institutions importantes au niveau national, susceptibles d'améliorer grandement le respect de l'égalité et de la non-discrimination. Ce sont des institutions indépendantes de promotion et de protection des droits de l'homme créées par les Etats qui agissent à l'échelon national. Leurs avis et déclarations sur l'égalité, les droits de l'homme et la non-discrimination sont pris très au sérieux, en particulier quand les institutions remplissent le critère requis en matière de mandat et d'indépendance.

3. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des institutions nationales indépendantes des droits de l'homme fondées sur les Principes de 1993 concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme (Principes de Paris), qui en définissent la structure et les fonctions. Bien qu'elles puissent prendre la forme d'une commission des droits de l'homme, d'un médiateur, d'une commission consultative ou d'un institut des droits de l'homme, selon ce qui est le mieux adapté au cadre national, les INDH sont dotées de fonctions communes concernant la promotion du respect des normes internationales des droits de l'homme à l'échelon national. Ces fonctions comprennent : suivi de la législation et formulation de recommandations à ce sujet, sensibilisation et formation aux droits de l'homme, examen et soutien de cas individuels et maintien de relations indépendantes avec le système international des droits de l'homme, y compris le Conseil de l'Europe. Les INDH sont évaluées par le Comité international de coordination des INDH selon leur degré d'indépendance, leur mandat et fonctions, et leur interaction avec les parties concernées. Toutes les INDH devraient parvenir à se conformer pleinement aux Principes de Paris (Statut A).

4. Le parlement constitue une composante essentielle de la protection des droits de l'homme dans chaque Etat membre, en particulier grâce à l'examen de la législation et au contrôle des actes de l'exécutif. L'Assemblée parlementaire a déjà, dans plusieurs de ses textes, souligné le rôle des parlements pour promouvoir et protéger les droits de l'homme, notamment dans sa Résolution 1823 (2011) « *Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe* ». Ils devraient cependant œuvrer plus activement à la promotion et la protection de l'égalité et de la non-discrimination. Le renforcement des relations avec les INDH est un moyen d'y parvenir.

5. Ce rapport dresse le bilan de la coopération actuelle en matière d'égalité et de non-discrimination entre les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et les parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il a pour objet d'identifier les bonnes pratiques et de proposer des mesures afin d'améliorer l'interaction dans ces domaines entre les INDH et les parlements, en vue de multiplier les bénéfices mutuels.

6. Il s'appuie sur les résultats d'un travail de recherche documentaire et les réponses au questionnaire que j'ai adressé à l'ensemble des INDH européennes<sup>3</sup>. Je tiens à cet effet à remercier les INDH pour leur précieuse coopération et les informations fournies.

<sup>2</sup> M. Des Hogan, audition tenue lors de la réunion de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, le 1<sup>er</sup> octobre 2013 à Strasbourg.

<sup>3</sup>J'ai reçu des réponses de la part du Défenseur du peuple albanais, du Défenseur des droits de l'homme arménien, du Bureau du médiateur autrichien, du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme de la République d'Azerbaïdjan, du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique), du Médiateur des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, du Médiateur bulgare, du Médiateur de la République de Croatie, du Défenseur des droits de la République tchèque (Ombudsman), de l'Institut danois des droits de

7. Je voudrais également adresser mes remerciements au Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'homme pour son soutien, ainsi qu'à M. Des Hogan, directeur général délégué, Commission irlandaise des droits de l'homme, qui a participé à une audition avec la Commission sur l'égalité et la non-discrimination à Strasbourg, le 1<sup>er</sup> octobre 2013<sup>4</sup>.

## 2. Instruments internationaux pertinents

8. Les Principes de Paris<sup>5</sup> définissent les normes internationales fondamentales concernant les INDH qui sont tenues de « *protéger les droits de l'homme, y compris en recevant, en étudiant et en résolvant des plaintes, en assurant une médiation dans les différends et en suivant les activités, et de promouvoir les droits de l'homme par l'éducation, l'action de proximité, les médias, les publications, (...) ainsi qu'en conseillant les gouvernements et en leur apportant leur aide (...).* Lorsqu'elles sont conformes aux Principes de Paris, les INDH sont la pierre angulaire des systèmes de promotion et de protection des droits de l'homme à l'échelon national et constituent des mécanismes de relais dans les pays qui garantissent l'application des normes internationales relatives aux droits de l'homme »<sup>6</sup>.

9. Les Principes de Paris disposent que les INDH doivent établir une « coopération effective » avec les parlements, mais ne précisent pas en quoi elle peut consister. Les Principes de Paris énoncent que les INDH ont entre autres attributions de « *fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent (...) des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme* », et qu'elles devraient les rendre publics.

10. Les Lignes directrices d'Abuja sur les relations entre les parlements, les parlementaires et les institutions nationales des droits de l'homme du Commonwealth ont été adoptées à Abuja (Nigeria), en 2004, lors d'une réunion des représentants des INDH et des parlements du Commonwealth<sup>7</sup>. Elles appellent à l'instauration d'une relation de travail spéciale, compte tenu de leur contribution à la protection et la réalisation des droits de l'homme. En vertu de ces lignes directrices, les parlements sont tenus de mettre en place un cadre juridique approprié pour la création des INDH, de garantir les ressources nécessaires, de débattre des rapports des INDH et d'y donner suite. Je trouve particulièrement intéressant que les Lignes directrices d'Abuja appellent les parlementaires à veiller à ce que leurs électeurs connaissent le travail des INDH. Ces dernières doivent fournir aux parlementaires des avis d'experts indépendants, leur assurer une formation continue aux droits de l'homme et les conseiller au sujet des incidences sur les droits de l'homme des textes législatifs envisagés. Les Lignes directrices s'appliquent aux parlements du Commonwealth mais pourraient servir de source d'inspiration, bien qu'elles n'aient pas valeur universelle.

11. Les Principes de Belgrade sur la relation entre les INDH et les parlements nationaux, adoptés en 2012, développent davantage les dispositions des Principes de Paris<sup>8</sup> et sont potentiellement

l'homme, du Médiateur parlementaire de Finlande, du Défenseur public de Géorgie, de l'Institut allemand des droits de l'homme, de la Commission nationale grecque des droits de l'homme, de la Commission irlandaise des droits de l'homme, de la Commission consultative des Droits de l'homme du Grand-Duché de Luxembourg, du Médiateur de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de l'Institut néerlandais des droits de l'homme, de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord, du Centre national pour les droits de l'homme de Slovaquie, de l'Ombudsman des droits de l'homme de la République de Slovénie, du Defensor del Pueblo (le Bureau du Défenseur du peuple d'Espagne), du Médiateur suédois pour l'égalité et du Commissaire du parlement ukrainien aux droits de l'homme. J'ai également reçu la contribution du Bureau du Chancelier de la justice estonien, du Bureau du Commissaire pour l'administration (Ombudsman) de Chypre et de l'Institution de l'Avocat du peuple de Roumanie.

<sup>4</sup> Je souhaite également remercier Mme Kirsten Roberts, Kings College London, de son soutien dans l'élaboration de ce rapport.

<sup>5</sup> Les Principes de Paris ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 48/134.

<sup>6</sup> UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, 2010,  
[www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf)

<sup>7</sup> [www.agora-parl.org/sites/default/files/guidelines\\_abujaworkshop.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/guidelines_abujaworkshop.pdf).

<sup>8</sup> Les Principes de Belgrade ont été adoptés lors d'un séminaire international organisé par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, l'Assemblée nationale et le Médiateur (Défenseur des citoyens) de la République de Serbie, avec le soutien de l'équipe de pays des Nations Unies en République de Serbie, à Belgrade, Serbie, les 22-23 février 2012.

applicables partout. Ils définissent les responsabilités des parlements relatives à la mise en place et au fonctionnement des INDH ; ils doivent notamment veiller à ce qu'elles reposent sur une législation solide et disposent de ressources suffisantes pour effectuer leur travail. Ces principes soulignent que les INDH peuvent aussi constituer une excellente ressource pour les parlements en leur fournissant des informations sur les questions d'égalité et de non discrimination, ainsi que sur le racisme et l'intolérance. En tant que principaux organes nationaux de défense des droits de l'homme, les INDH traitent de tous les droits de l'homme et disposent d'une expertise en la matière ; elles sont donc en mesure de fournir aux parlements nationaux des informations crédibles et exactes pour les aider dans leur travail. Le Secrétaire général des Nations Unies a souligné que « *Les parlements ont un rôle essentiel à jouer pour garantir l'indépendance et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (...). Les Etats sont encouragés à appliquer les principes de Belgrade comme directives pour renforcer la coopération entre les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les parlements aux fins de la promotion et de la protection des droits de l'homme au niveau national* »<sup>9</sup>.

12. Le rôle des parlements comme acteurs des droits de l'homme figure aussi depuis peu à l'ordre du jour du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Dans sa Résolution 22/15 du 10 avril 2013 sur la *Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l'homme et à son Examen périodique universel*, le Conseil a reconnu le rôle crucial que les parlements jouent notamment « *en traduisant les engagements internationaux en politiques et lois nationales* »<sup>10</sup>.

### **3. La pratique en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**

13. Il existe déjà dans les Etats membres d'excellents exemples de coopération entre INDH et parlements. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, j'ai adressé un questionnaire<sup>11</sup> aux INDH afin d'obtenir une vue d'ensemble des pratiques actuelles dans les Etats membres puis de m'appuyer sur les travaux réalisés à ce jour au niveau international pour formuler une série de propositions dans un certain nombre de domaines spécifiques, à savoir : la sensibilisation, l'éducation et la formation ; l'échange d'informations ; les partenariats, y compris en vue des rapports aux organes conventionnels.

14. Dans certains Etats membres, le parlement est directement chargé de désigner les membres des INDH : au Portugal, en Espagne et en Pologne, par exemple, le parlement joue un rôle direct dans l'élection du Médiateur<sup>12</sup>. Un certain nombre d'INDH ont été créées à l'instigation du parlement, comme l'INDH allemande qui a été instaurée à la suite d'un appel unanime de la première chambre du parlement fédéral<sup>13</sup>, et un membre de la commission des droits de l'homme du parlement siège au conseil d'administration de l'INDH<sup>14</sup>. Beaucoup d'INDH soumettent leurs rapports au parlement, notamment en Espagne, Pologne<sup>15</sup>, Bosnie-Herzégovine<sup>16</sup>, et Géorgie<sup>17</sup>. Dans un certain nombre d'Etats membres, les INDH fournissent directement des avis au parlement<sup>18</sup>.

15. En Albanie, le Défenseur du peuple, élu par les trois cinquièmes des membres de l'Assemblée, soumet à cette dernière des rapports annuels et spéciaux. Il/elle peut demander à l'Assemblée à être entendu(e) sur un sujet particulier, ou être invité(e) par le Président ou un groupe de parlementaires à

<sup>9</sup> Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Rapport du Secrétaire général à la 20e session du Conseil des droits de l'homme, 2012.

<sup>10</sup> <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/133/42/PDF/G1213342.pdf?OpenElement>

<sup>11</sup> <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/128/93/PDF/G1312893.pdf?OpenElement>

<sup>12</sup> Les informations fournies dans ce chapitre reflètent celles communiquées en réponse au questionnaire. Le questionnaire figure en annexe.

<sup>13</sup> Agence des droits fondamentaux, Report on National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU, mai 2010, p. 28, 32,

[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/816-NHRI\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf).

<sup>14</sup> Idem, p. 29.

<sup>15</sup> Ibid, p. 32.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 32, 38.

<sup>17</sup> Rapport annuel du Médiateur de la Bosnie-Herzégovine 2011, p.5.

<http://www.rwi.lu.se/NHRIDB/Europe/Bosnia/AnnualReportonResultsoftheActivitiesoftheInstitutionofHumanRightsOmbudsmanofBosniaandHerzegovinafor2011.pdf>

<sup>18</sup> Rapport annuel du Médiateur de la Géorgie 2011

<http://ombudsman.ge/files/downloads/en/hcqqkqyhlwldxcayqiwg.pdf>

<sup>19</sup> Source : Rapport de l'Agence des droits fondamentaux sur les INDH, p. 28.

préparer un rapport. Le Défenseur du peuple a par exemple produit un rapport spécial sur les droits des personnes LGBT (2012), sur la violence à l'égard des femmes (2012) et sur l'emploi des personnes handicapées (2013). Il/elle peut par ailleurs être invité(e) à formuler des avis sur des projets de loi et à participer à des activités conjointes.

16. Le Défenseur des droits de l'homme d'Arménie, élu par l'Assemblée nationale, remet au parlement et au Président de la République, un rapport annuel sur ses activités ainsi que sur la situation des droits de l'homme. Sur proposition de la Commission intéressée et du Défenseur, l'Assemblée nationale peut avoir recours à une procédure spéciale pour tenir un débat. Le Défenseur est également habilité à soumettre des rapports sur des questions spécifiques et à formuler des observations sur les projets de loi. Il/elle est en mesure de participer aux sessions parlementaires et de prendre la parole lorsque des questions liées aux droits et libertés fondamentales sont discutées, en plénière ou au sein d'une commission. Récemment, le Défenseur a participé à une discussion informelle de la Commission permanente de la défense des droits de l'homme et des questions sociétales sur la nécessité de développer une législation globale anti-discrimination.

17. Le Bureau autrichien du médiateur (AOB),<sup>19</sup> une institution du Médiateur parlementaire national, peut fournir des avis sur les projets de loi. L'AOB soumet un rapport annuel d'activités au Conseil national ainsi qu'au Conseil fédéral et peut rendre compte d'une situation particulière. Une commission parlementaire est en relation directe avec le Bureau du médiateur (« Volkanwaltschaftsausschuss ») et examine les rapports annuels. L'AOB porte également à l'attention des législateurs tout problème éventuel au niveau fédéral et régional. A leur demande, les membres de l'AOB peuvent être entendus au Parlement. Le Bureau autrichien du médiateur a régulièrement soulevé la question de l'application inégale de la loi anti-discrimination dans les Etats fédéraux et de la fragmentation de la législation en matière de protection contre la discrimination dans différentes lois fédérales et régionales.

18. En Azerbaïdjan, le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme présente au parlement (Milli Mejlis) un rapport annuel sur la protection des droits de l'homme. Le Commissaire entretient des contacts réguliers avec le parlement, participe aux débats, prépare des avis sur les projets de législation et encourage la ratification des conventions internationales. Les parlementaires sont quant à eux invités à participer aux campagnes de sensibilisation. La Commissaire actuelle a axé ses interventions au parlement sur la violence à l'égard des femmes, les mariages précoces, les abus commis sur des enfants, la discrimination et l'inégalité des sexes. Elle a recommandé au parlement de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, et d'augmenter les allocations budgétaires aux programmes visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes.

19. En Belgique, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est en phase de restructuration et sera ultérieurement dans l'année transformé en deux institutions distinctes : le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et le Centre fédéral de la migration. Le Centre a fait part de ses inquiétudes face à une telle transformation, susceptible d'affecter le statut de l'INDH et d'avoir un impact négatif sur ses relations avec le parlement. La loi créant le Centre ne prévoit pas explicitement une collaboration avec le parlement national. Le Centre rend compte de ses activités au Premier Ministre, à charge pour ce dernier de transmettre un exemplaire du rapport à la Chambre des représentants et au Sénat. Néanmoins, la loi susmentionnée attribue au Centre un rôle en matière de fourniture d'avis juridiques et de recommandations sur l'amélioration de la législation. Le futur Centre interfédéral rendra compte annuellement aux parlements fédéral et régional de l'exécution de sa mission.

20. Le Centre tient également lieu de mécanisme indépendant tel que requis par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Il a de ce fait été invité en décembre 2013 à fournir au Sénat son avis sur la situation des personnes détenues dans les unités psychiatriques des établissements pénitentiaires. En janvier 2014, le Centre a été invité à présenter aux membres de la Commission parlementaire des affaires sociales son étude sur le suivi socio-économique de la participation au marché de l'emploi des personnes de nationalité ou d'origine étrangère. Il est également convié à présenter plusieurs de ses rapports annuels (sur la discrimination

---

<sup>19</sup> Le Bureau autrichien du Médiateur s'est vu attribuer le statut « B » par le Comité international de coordination des Institutions nationales des droits de l'homme.

et la diversité, les migrations, la traite et le trafic des êtres humains) qui donnent lieu à un débat. A la demande du parlement, le Premier ministre a chargé le Centre de préparer un plan d'action national contre le racisme. Je suis d'avis que ce type de coopération ne peut qu'être encouragé.

21. En Bosnie-Herzégovine, le Médiateur des droits de l'homme est nommé par l'Assemblée parlementaire et peut mener des enquêtes pour tous les cas de violations des droits humains et des libertés fondamentales inscrits dans la Constitution et dans les traités internationaux. L'institution du Médiateur soumet un rapport général annuel à l'Assemblée parlementaire et un rapport annuel dédié à la question des discriminations. Les discussions sur ces rapports se tiennent au sein des commissions. Les membres du parlement demandent parfois des informations additionnelles. Le Médiateur peut également soumettre des rapports spéciaux sur des thèmes tels que les droits des enfants, la situation des personnes souffrant d'un handicap, les personnes âgées, et adresser des recommandations spécifiques. Le Médiateur est régulièrement invité à assister aux discussions sur des initiatives législatives. L'institution du Médiateur et la Commission jointe des droits de l'homme, des droits des enfants, de la jeunesse, de l'immigration, des réfugiés, de l'asile et de l'éthique ont commencé à la pratique de tenir des sessions jointes ou spéciales afin de saluer certaines journées internationales (journée internationale des enfants, etc.).

22. Le Médiateur bulgare, élu par l'Assemblée nationale, soumet un rapport d'activités annuel et participe à un débat parlementaire. Il peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'Assemblée nationale, préparer des rapports sur des cas particuliers. Le Médiateur peut également être sollicité pour fournir un avis sur des projets de loi.

23. La Médiatrice de la République de Croatie est une commissaire du parlement croate, qui a pour tâche de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés inscrits dans la Constitution. Elle soumet un rapport annuel contenant notamment une évaluation de la situation en matière de protection des droits et libertés. Elle est tenu(e) d'informer le parlement croate de la prévalence des discriminations, dans le cadre de ses rapports annuels et, au besoin, sous forme de rapports extraordinaires. Les rapports transmis par la Médiatrice sont discutés en commission et en plénière. La Médiatrice participe aux discussions en commission dès lors que des questions relatives aux droits de l'homme ou à l'égalité sont inscrites à l'ordre du jour, et formule des observations sur les projets de loi y afférents. Elle participe aux séances (plénières) du parlement croate où sont débattues des questions relevant de ses compétences. La Médiatrice peut par ailleurs travailler avec le parlement de sa propre initiative.

24. En République tchèque, le Défenseur des droits est élu par la Chambre des députés pour 6 ans et son mandat couvre les questions d'égalité de traitement et de protection contre les discriminations. Le Défenseur soumet un rapport annuel sur ses activités à la Chambre des députés. De plus, il soumet des informations sur ses activités au moins tous les 3 mois. Il/elle est autorisé à participer aux réunions à la Chambre des députés relatives sur questions relatives à son mandat, même si celles-ci sont à huis clos. Chaque année, la Commission des affaires constitutionnelles et juridiques fait une visite au bureau du Défenseur des droits. Le bureau du Défenseur a participé en 2013 à un séminaire sur les droits des personnes LGBT au Parlement.

25. Au Danemark, les relations entre l'INDH et le parlement témoignent de l'excellente coopération entre les deux instances. En 2012, le parlement danois a adopté une résolution reconnaissant comme INDH l'Institut danois des droits de l'homme et introduit une nouvelle procédure grâce à laquelle l'Institut notifie le parlement de ses travaux et l'informe de la situation des droits de l'homme et des progrès dans ce domaine en vue de renforcer la responsabilité<sup>20</sup>. L'Institut est chargé de conseiller le parlement ; en 2012, ce dernier lui a demandé des observations sur 113 rapports gouvernementaux, directives ministérielles et projets de loi<sup>21</sup>. Il adresse chaque année directement aux membres du parlement un rapport de suivi de l'évolution de la situation des droits de l'homme. Dans son dernier rapport, l'Institut a formulé des recommandations détaillées sur l'accès au marché de l'emploi, appelé à l'ouverture d'une enquête sur les cas de discrimination indirecte en milieu scolaire, l'accès des réfugiés et des immigrants aux services de santé, la lutte contre les crimes de haine et l'égalité de traitement des Groenlandais au Danemark. L'Institut est régulièrement invité à

<sup>20</sup> L'Institut danois des droits de l'homme, Rapport annuel 2012,  
<http://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/aarsberetning20201220en.pdf>

<sup>21</sup> L'Institut danois des droits de l'homme, Rapport annuel 2012,  
<http://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/aarsberetning20201220en.pdf>

mener une analyse juridique et une évaluation de la compatibilité avec les normes internationales de projets législatifs relatifs aux droits de l'homme. Il est parfois appelé à fournir des informations à l'une ou l'autre commission parlementaire, comme par exemple en février 2014, où il a été amené à éclairer la Commission parlementaire sur le Groenland au sujet des enfants « légalement sans père » au Groenland.

26. L'Institut offre aussi un exemple intéressant d'action d'une INDH contre le racisme et la discrimination, dont l'une des principales composantes est la campagne « Stop it now » en faveur de l'enregistrement des cas d'infractions motivées par la haine et de la collecte de données sur l'ampleur de la discrimination au Danemark<sup>22</sup>.

27. En Finlande, l'INDH se compose du Médiateur parlementaire, du Centre des droits de l'homme et de sa Délégation aux droits de l'homme. Le Médiateur et le Centre transmettent chacun un rapport annuel au parlement. Le Médiateur participe ensuite à un débat avec les parlementaires. Il/elle peut également soumettre un rapport sur une question d'importance particulière et formuler des recommandations sur la législation. L'INDH finlandaise a récemment participé à des auditions de commissions parlementaires consacrées au projet de loi sur les services de police, le rapport du gouvernement sur la réalisation des droits linguistiques et un projet de loi relatif à la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le travail du Médiateur pour l'égalité et du futur Médiateur pour l'égalité de traitement (actuellement Médiateur pour les minorités) devrait également être pris en considération.

28. En Géorgie, le Défenseur public soumet au Parlement des propositions, des observations ou des recommandations sur la législation géorgienne ou des projets de loi dans le but de garantir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En 2011, par exemple, l'institution a formulé des recommandations au sujet de la loi sur les rassemblements et manifestations qui avait des incidences sur la liberté de réunion ; elle a indiqué que ses recommandations avaient été largement prises en compte<sup>23</sup>. Dans certains cas particuliers, le Défenseur public peut suggérer la mise en place d'une commission parlementaire ad hoc d'enquête sur les droits de l'homme et demander au parlement de se saisir de la question. Le Défenseur public communique au parlement un rapport annuel sur la situation des droits de l'homme et des libertés dans le pays et s'adresse à l'Assemblée lors d'une séance plénière. Il a par ailleurs demandé au parlement de prendre des mesures durables afin d'accroître la participation politique des femmes et d'obtenir des résultats concrets et mesurables en matière d'égalité des sexes, de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

29. En tant qu'INDH, l'Institut allemand des droits de l'homme ne tient cependant pas lieu d'organe national chargé de l'égalité. L'Institut n'est pas tenu de rendre compte ou de soumettre un rapport annuel officiel. Cependant, il transmet son rapport aux parlementaires et propose ses conseils. Il formule des recommandations aux parlementaires dans les documents d'orientation, études et déclarations de presse qu'il produit. Le parlement sollicite régulièrement l'avis de l'INDH, qui à son tour peut collaborer avec le parlement de sa propre initiative et sur demande. L'Institut allemand des droits de l'homme interagit également avec les parlementaires à titre individuel, à l'occasion d'un dialogue confidentiel ou d'entretiens privés, ainsi qu'au niveau des groupes. Les représentants de l'Institut participent aux auditions du parlement, notamment à celle consacrée récemment aux droits des personnes handicapées, à la traite des êtres humains et aux droits des réfugiés mineurs non accompagnés. L'Institut m'a appris avoir transmis au parlement des contributions écrites sur des propositions législatives et organisé des manifestations parallèles (par exemple sur l'efficacité de la législation anti-discrimination et les droits de l'homme des personnes âgées). L'Institut allemand des droits de l'homme collabore aux suites à donner aux observations finales des organes de traité en organisant des conférences de suivi auxquelles participent des parlementaires et des représentants du gouvernement et de la société civile afin de discuter de leur mise en œuvre<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Institut danois des droits de l'homme, Rapport annuel 2012, h  
<http://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/aarsberetning20201220en.pdf>

<sup>23</sup> Rapport annuel du Médiateur de la Géorgie, 2011 p. 53.

<http://ombudsman.ge/files/downloads/en/hcqqyhlwdxayqiwg.pdf>

<sup>24</sup> FRA Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European

30. La Commission nationale grecque des droits de l'homme entretient des relations formelles avec le parlement hellénique. Elle formule des recommandations et des propositions, prépare des avis sur la législation et examine le respect des normes internationales des droits de l'homme par la législation nationale. La Commission est composée de représentants de syndicats, d'ONG, du milieu universitaire, du barreau, du Président de la Commission parlementaire spéciale pour les institutions et la transparence et de représentants de partis politiques élus et représentés au parlement (chaque parti nomme un représentant). La Commission soumet son rapport annuel au Premier ministre, au Président du parlement et aux dirigeants des partis politiques représentés aux parlements national et européen. Le rapport fait ensuite l'objet d'un débat au sein de la Commission spéciale pour l'égalité, la jeunesse et les droits de l'homme mais n'est toutefois pas communiqué à l'ensemble des parlementaires. La Commission fournit au parlement un avis d'expert, des recommandations ou des rapports chaque fois que se pose une question relative aux droits de l'homme au cours du processus législatif, de la révision de la constitution ou de la présentation d'un projet de loi ou encore de sa propre initiative. Avant la soumission d'un projet de loi au parlement, la Commission est invitée à formuler des observations. Elle a récemment préparé un rapport sur les projets de loi transmis au parlement portant sur le racisme et la xénophobie, la participation politique des non-citoyens, ou encore l'égalité de traitement des femmes et des hommes.

31. En Irlande, les observations et recommandations formulées par la Commission irlandaise des droits de l'homme à propos de projets de loi sont fréquemment prises en considération et mentionnées dans les débats parlementaires. L'INDH fournit des informations aux parlementaires et suggère aux commissions des domaines qui, selon elle, méritent investigation. Elle a notamment pour attribution de formuler à l'intention du gouvernement des observations formelles sur les projets de loi, s'agissant de leur conformité avec les normes constitutionnelles et internationales en matière de droits de l'homme et de leurs implications sur ces droits, ainsi que des avis sur la législation en vigueur. La Commission veille à ce que ces commentaires soient également portés à la connaissance des parlementaires. Elle peut aussi décider de mener une analyse exhaustive des incidences de la législation sur les droits de l'homme. Les recommandations exprimées à l'issue de cet exercice sont transmises aux autorités et publiées sur le site web de la Commission ainsi que dans les médias. La Commission irlandaise des droits de l'homme n'est pas tenue de faire rapport au parlement. Cependant, elle saisit toutes les occasions d'être invitée au parlement. A titre d'exemple, le 13 novembre 2013, la Commission a fait une présentation devant la Commission mixte de l'Oireachtas chargée de la justice, de la défense et de l'égalité, sur la reconnaissance de la communauté des Gens du voyage irlandais en tant que minorité ethnique.

32. Au Luxembourg, la Commission consultative des droits de l'homme prépare des avis, des études et des recommandations à l'intention du gouvernement. Toutefois dans la pratique, les avis relatifs aux projets de loi sont transmis en parallèle au parlement et aux commissions parlementaires concernées.

33. A la demande du parlement, ou de sa propre initiative, l'Institut néerlandais des droits de l'homme formule des conseils au sujet des projets législatifs qui ont directement ou indirectement trait aux droits de l'homme. Il a notamment conseillé le parlement au sujet d'une proposition de loi soumise par un parlementaire visant à limiter l'effet direct des traités internationaux. Il transmet annuellement au parlement un rapport d'activités bien qu'aucune obligation légale ne l'y tienne. Par ailleurs, l'INDH a pour la première fois en juillet 2013 soumis un rapport de situation. Je salue le dynamisme de l'Institut néerlandais des droits de l'homme qui a invité les parlementaires à solliciter davantage son avis et à tenir des réunions régulières avec plusieurs commissions parlementaires.

34. La Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord fournit des avis aux commissions parlementaires.

35. Le Médiateur de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » transmet à l'Assemblée un rapport annuel et est susceptible de produire des rapports spéciaux. Le Médiateur peut engager une procédure en cas de violation du principe de non-discrimination et participer aux auditions parlementaires.

36. En République slovaque, la loi n. 308/1993 portant création du Centre national pour les droits de l'homme comprend une disposition explicite sur la collaboration et la coopération du Centre et du parlement slovaque (Conseil national slovaque)<sup>25</sup>. Ce dernier adopte le budget du Centre. L'INDH ne transmet pas de rapport annuel d'activités au parlement mais lui soumet en revanche un rapport annuel sur le respect des droits de l'homme, de l'égalité et des droits de l'enfant, qui est ensuite archivé dans la bibliothèque du parlement. Les membres du personnel du Centre sont habilités à participer en qualité d'observateurs aux sessions de la Commission pour les droits de l'homme et les minorités nationales. Ils prennent part à titre d'orateurs invités aux séminaires d'experts comme récemment à celui consacré au logement des Roms.

37. L'Ombudsman des droits de l'homme de la République de Slovénie est élu par le Parlement avec une majorité des deux tiers des votes. Il doit présenter un rapport annuel général et peut également présenter des rapports spéciaux. Son rapport annuel donne une vue d'ensemble de la situation des droits de l'homme dans le pays. Il est souvent invité par la Commission parlementaire des pétitions, des droits de l'homme et de l'égalité des chances afin de présenter ses points de vue sur les questions d'égalité, de droits de l'homme, de non-discrimination et de racisme. En 2012, il a présenté un rapport spécial au Parlement sur les conditions de vie des Roms dans le pays.

38. Le Médiateur espagnol peut fournir des avis et des recommandations aux autorités, rappeler les obligations juridiques et formuler des suggestions au sujet de nouvelles mesures ou législations. Les autorités et les responsables sont tenus de transmettre une réponse en retour au Médiateur. Une Commission mixte Congrès-Sénat chargée des relations avec le Médiateur a été mise en place. Le Médiateur rend compte annuellement au parlement, notamment du nombre et type de plaintes reçues, des plaintes refusées et des raisons du rejet, ainsi que de celles ayant donné lieu à une enquête et des résultats obtenus. Il est en mesure de soumettre un rapport spécial lorsque la situation l'impose. En 2012, il a présenté 548 recommandations et suggestions à l'administration<sup>26</sup>.

39. Le Commissaire ukrainien des droits de l'homme est nommé par la Verkhovna Rada (Parlement). Le Commissaire a le droit de soumettre des recommandations sur des amendements à des lois concernant les droits humains et les libertés fondamentales et de présenter un rapport annuel sur la situation des droits de l'homme en Ukraine au Parlement. Ce rapport peut identifier des lacunes dans la législation ayant un impact sur la protection des droits de l'homme et présente des recommandations concrètes. Le Commissaire peut également présenter des rapports sur des questions spécifiques. Le Commissaire a le droit d'être entendu pendant une séance plénière si le sujet discuté est couvert par son mandat et peut participer à des auditions tenues lors de réunions de commissions (par exemple sur la migration de la main d'œuvre et l'égalité entre les femmes et les hommes l'an dernier). En 2013, le Commissaire a recommandé au parlement de s'opposer au projet de loi sur l'interdiction de la propagande homosexuelle.

#### **4. Propositions pour un dialogue concret et une amélioration de la coopération sur les questions relatives à l'égalité et à la non-discrimination**

40. Les exemples qui précèdent illustrent la coopération qui peut s'établir entre les parlements et les INDH au sujet de propositions législatives. Cependant, il existe de très nombreux autres moyens pour les INDH et les parlements de travailler ensemble dans le but commun d'améliorer les droits de l'homme. Je mettrai particulièrement l'accent sur les propositions visant à accroître l'efficacité des échanges entre INDH et parlements en vue de résultats concrets.

41. La première proposition pourrait consister à encourager les parlements à mettre en place lorsqu'elle fait défaut, une commission spécifique chargée de traiter des questions relatives à l'égalité, aux droits de l'homme et à la non-discrimination. Les parlements pourraient par ailleurs faire preuve d'un engagement systématique et intersectoriel sur les questions d'égalité en y impliquant plusieurs commissions. Ces dernières pourraient organiser des manifestations en collaboration avec les INDH afin d'améliorer la sensibilisation aux principes d'égalité et de non-discrimination, par exemple lors de la publication par les INDH d'un rapport sur ces thèmes ou à l'occasion de la soumission par l'Etat d'un rapport à un organe conventionnel de suivi pertinent. Ces événements pourraient prendre la forme d'une conférence, d'un séminaire ou d'une table ronde.

<sup>25</sup> Informations transmises en réponse au questionnaire par le Centre national pour les droits de l'homme slovaque.

<sup>26</sup> Informations communiquées par le Bureau du Médiateur espagnol en réponse au questionnaire.

42. Les INDH peuvent jouer un rôle essentiel en présentant et expliquant aux parlementaires les rapports aux organes conventionnels et organes de suivi internationaux et les suites données à leurs recommandations.

43. Je ne peux qu'encourager la soumission d'un rapport annuel de l'INDH au parlement sur la situation dans le pays en matière d'égalité, de droits de l'homme et de non-discrimination. Un débat parlementaire général sur ces thèmes, fondé sur le rapport annuel de l'INDH, pourrait être organisé à un moment bénéficiant de toute l'attention des parlementaires afin d'en renforcer la visibilité. Davantage de parlementaires feraient peut être ainsi preuve d'un engagement plus marqué sur ces questions.

44. Les INDH sont bien placées pour dispenser une éducation et une formation aux droits de l'homme aux nouveaux parlementaires ou à ceux qui n'ont pas eu l'occasion avant leur élection de se familiariser suffisamment avec ces questions. Elles peuvent contribuer à renforcer les capacités des membres des commissions chargées de traiter des questions d'égalité, de droits de l'homme et de non-discrimination. Les parlementaires devraient en effet bien saisir la portée et l'importance des concepts d'égalité et de non-discrimination pour être en mesure de contribuer à leur mise en œuvre effective.

45. Les parlements devraient recourir plus fortement aux INDH en tant que sources d'information sur les questions d'égalité et de non-discrimination, y compris en les invitant à intervenir lors des débats parlementaires et en utilisant leurs données et rapports. Cette démarche faciliterait et compléterait le travail d'ores et déjà accompli par les parlementaires et constituerait une source d'expertise fiable et actualisée qui enrichirait les débats parlementaires.

46. La tenue de débats réguliers ou systématiques sur les rapports et recommandations des INDH permettrait de renforcer l'engagement des membres du parlement en faveur de l'égalité, des droits de l'homme et de la non-discrimination. Une interaction régulière faciliterait également l'établissement de contacts formels et informels. L'obligation de soumettre des rapports, de participer aux débats et de formuler des observations sur les projets de loi pourrait être officiellement inscrite dans la législation.

47. Les INDH peuvent contribuer à la mise en place au sein du parlement d'un mécanisme de responsabilité afin de contrôler l'implication du gouvernement dans le système de suivi international des droits de l'homme. La participation de représentants des INDH aux auditions pourrait susciter des questions parlementaires. Les institutions nationales des droits de l'homme sont par ailleurs susceptibles d'encourager la prise en compte des principes d'égalité et de non-discrimination dans l'élaboration de la législation et des politiques.

48. Les INDH pourraient informer les parlementaires des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des décisions prises par les autres organes et mécanismes des droits de l'homme, afin de contrôler leur mise en œuvre effective. Elles peuvent également prêter leur concours aux parlements qui travaillent à l'harmonisation de la législation en place avec les normes internationales. Les INDH pourraient collaborer à l'évaluation des incidences sur les droits de l'homme des projets législatifs. Une suggestion m'a été faite à cet égard, en l'occurrence l'inclusion de cette évaluation dans le cycle législatif.

49. En vue de garantir l'efficacité de la coopération, les INDH et les parlements pourraient nommer un agent de liaison spécialement en charge de cet aspect. Il/elle pourrait par ailleurs rendre compte au parlement de cas particuliers révélateurs d'un problème systémique. Les INDH pourraient relayer au parlement les informations recueillies lors de leurs actions de suivi, notamment dans les lieux de détention.

50. La protection des droits de l'homme suppose de recevoir et instruire des plaintes. Le Bureau autrichien du médiateur coopère avec le parlement au traitement des requêtes et initiatives populaires à l'origine de plaintes introduites devant le Conseil national. Je tiens à encourager ce type de coopération dans les autres pays parce qu'il permet aux citoyens d'être en contact direct avec les parlements sur les questions de droits de l'homme.

51. Les avis des INDH ne doivent faire l'objet d'aucune politisation malgré le caractère politiquement sensible des questions traitées. Les INDH doivent éviter la partialité sur le plan politique. Par conséquent, tout développement de coopération avec les parlements doit respecter les Principes de Paris, en particulier en ce qui concerne l'indépendance. Les INDH devraient continuer de relier la législation nationale aux normes internationales des droits de l'homme. Les INDH et les parlements peuvent travailler de concert, renforcer cette coopération et contribuer à la sensibilisation aux questions d'égalité et de non-discrimination. Les INDH collaborent avec les parlements en vue d'améliorer le respect des droits de l'homme, à charge pour les parlements de veiller à la protection des INDH.

## **5. Protection des INDH par les parlements**

52. Comme je l'ai indiqué dans l'introduction, les parlements ont un rôle décisif à jouer pour protéger les INDH de toute intervention potentiellement néfaste de la part de l'exécutif. En tant qu'institutions indépendantes, il n'est pas rare que les INDH entrent en conflit avec le gouvernement pour avoir critiqué publiquement la situation des droits de l'homme dans le pays. Ce conflit peut potentiellement avoir un impact négatif sur les INDH, l'exécutif pourrait par exemple prendre des mesures afin de réduire l'indépendance des INDH, limiter leur mandat ou pouvoir, ou réduire leur budget ou la dotation en personnel afin de les rendre moins efficaces.

53. Il est donc important que les parlements soutiennent les INDH, notamment en empêchant les réductions injustifiées de leur budget et de leurs ressources ou en s'opposant aux propositions de fusion des INDH avec d'autres organes nationaux qui risqueraient d'affaiblir leur action, et en protégeant l'indépendance des INDH, y compris en demandant à l'exécutif de rendre des comptes sur toute décision de nature à affaiblir le respect des Principes de Paris. Dans les Etats ne disposant pas d'une INDH accréditée avec « statut A », les parlements devraient déterminer, en s'appuyant notamment sur les conclusions du Sous-comité d'accréditation du CIC (Comité international de coordination des Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme) – comment mettre l'INDH en pleine conformité avec les Principes de Paris.

54. La fusion d'institutions peut avoir des répercussions négatives au niveau de la dotation en personnel et fragiliser la capacité de l'institution à répondre aux demandes de la population. Les coupes budgétaires drastiques peuvent affecter le niveau de protection assurée aux plus vulnérables et devraient à tout prix être évitées. Lorsqu'ils votent le budget alloué aux INDH, les parlements ont le pouvoir de garantir l'attribution de fonds suffisants.

55. Les parlements devraient améliorer le soutien apporté aux INDH en prenant en considération les menaces qui pèsent sur leur indépendance, s'agissant de la dotation budgétaire mais aussi des nominations et modifications apportées à leur mandat et à leurs pouvoirs. Ils devraient jouer un rôle actif dans la nomination du Président/Responsable de l'INDH et promouvoir, sur un plan général, le respect des principes de Paris.

56. Je tiens également à mentionner les principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme adoptés en 2011 par l'Assemblée parlementaire, appelant à l'établissement de commissions parlementaires des droits de l'homme et à l'organisation de formations aux droits de l'homme à l'intention des parlementaires, car mieux ils seront informés, mieux ils protégeront les INDH. Les parlements devraient par ailleurs veiller à ce qu'un temps suffisant soit accordé à l'examen des travaux des INDH, tel que recommandé dans les lignes directrices d'Abuja.

## **6. Etude de cas sur l'Irlande**

57. J'ai décidé d'inclure une étude de cas sur l'Irlande afin de donner un exemple concret de la coopération entre des parlementaires et une institution nationale des droits de l'homme en termes de réforme de la structure de l'INDH et de renforcement du contrôle parlementaire. La collaboration des parlements avec les institutions nationales des droits de l'homme en matière d'égalité et de non-discrimination est aujourd'hui d'autant plus nécessaire qu'un certain nombre d'Etats membres prévoient d'intégrer les fonctions de leurs organes nationaux chargés de l'égalité et de leurs

institutions des droits de l'homme (notamment le Royaume-Uni, la Belgique, la France, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande).

58. En 2008, l'Irlande a été officiellement déclarée en récession. Cela a suscité une réorganisation profonde des agences et organismes publics. Il a été proposé initialement de fusionner la Commission des droits de l'homme et l'Autorité chargée de l'égalité avec trois autres organismes : le Commissaire à la protection des données, l'Autorité nationale chargée des personnes handicapées et le Tribunal pour l'égalité. Cette proposition, qui s'est heurtée à une très forte opposition, a finalement été abandonnée. En 2009, les budgets de la Commission des droits de l'homme et de l'Autorité chargée de l'égalité ont été très fortement réduits : de 32 % pour la première et de 42% pour la seconde. Du fait de ces coupes budgétaires, jugées par la Commission « disproportionnées et excessives », celle-ci ne disposait pratiquement plus d'aucunes ressources opérationnelles, une fois réglées les dépenses obligatoires. Ces restrictions budgétaires ont été reconduites chaque année pour les deux organes depuis 2008. Après l'élection d'un nouveau gouvernement en 2011, les détails de leur fusion ont finalement été rendus publics et une ébauche de projet de loi a suivi en mai 2012. Le nouveau gouvernement reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontés les deux organes et a engagé un processus de consultation sur la législation proposée. Le texte final devrait être publié courant 2014.

59. L'ébauche de projet de loi en vue de la fusion de la Commission des droits de l'homme et de l'Autorité chargée de l'égalité ne définit pas de cadre formel pour la coopération entre le parlement et le nouvel organe en charge de l'égalité et des droits de l'homme. Il ne contient pas non plus de disposition formelle précisant la surveillance à exercer par une commission parlementaire en ce domaine. Cela va à l'encontre de la tendance observée au niveau international en faveur d'un renforcement de la coopération entre les parlements nationaux et les INDH. Les Principes de Belgrade de 2012 préconisent l'établissement d'un cadre formel. Ils recommandent aussi que les parlements consultent les INDH sur les questions relatives aux droits de l'homme et à l'égalité lors de l'examen des projets de loi et des rapports devant être soumis aux mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme, par exemple les rapports au Comité de l'ONU ou les rapports soumis dans le cadre de l'Examen périodique universel.

60. Dans le but de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif et la coopération avec les INDH, j'ai facilité, en ma qualité de membre de la Commission parlementaire de la justice, de l'égalité et de la défense, la tenue d'une réunion entre le Président de la commission, le député David Stanton, et les directeurs de la Commission des droits de l'homme et de l'Autorité chargée de l'égalité. Les discussions se poursuivent actuellement mais les propositions initiales issues de la réunion sont notamment les suivantes :

- Etablissement d'une sous-commission chargée de l'égalité et des droits de l'homme au sein de la Commission de la justice. Un membre de chaque commission de l'*Oireachtas* (parlement) ferait partie/assisterait aux réunions de cette sous-commission pour traiter des questions couvertes par sa commission.
- Etape pré-législative : les commissions devraient collaborer avec la nouvelle Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité (IHREC) au stade pré-légitif. Un protocole d'accord pourrait être établi pour encadrer cette relation.  
Formation des députés : l'IHREC organisera des formations sur les questions relatives aux droits de l'homme et à l'égalité à l'intention des députés.
- Rôle de la commission : les commissions parlementaires participeraient au travail de la commission en vue d'assurer le plein respect de l'égalité et des droits de l'homme par les organes publics dans l'exercice de leurs fonctions.
- Définition d'une base législative pour l'interaction/la collaboration/les échanges entre l'IHREC et les commissions parlementaires/le parlement. Un amendement à la législation à venir pourrait être envisagé à cet égard.

## 7. Conclusions et principales recommandations

61. Les parlements et les INDH ont la responsabilité commune de promouvoir et garantir le respect de l'égalité, des droits de l'homme et de la non-discrimination.

62. Pour remplir cet objectif, il est essentiel de mettre en place une coopération efficace. Les parlements devraient identifier les moyens structurels les plus appropriés pour collaborer avec les INDH, par exemple par l'intermédiaire d'un système de commissions. Ils devraient s'efforcer activement de travailler avec les INDH et de solliciter des informations de leur part sur les questions d'égalité et de non-discrimination. Conjointement avec leur INDH, les parlements devraient définir un cadre de coopération et d'entraide clair, susceptible de faciliter le développement de leur interaction d'une manière collégiale et constructive. Je ne peux par conséquent qu'encourager les parlements et les INDH à transformer les principes de Belgrade en un outil de travail pratique permettant une coopération concrète, et à formaliser par voie législative l'obligation de rendre compte.

63. Les INDH ont entre autres attributions d'informer les parlementaires de la situation des droits de l'homme. A leur tour, les parlementaires ont pour responsabilité de rechercher des informations auprès de sources fiables. Les INDH devraient avertir les parlements des défis et menaces futurs dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination. Elles devraient également informer les parlements de tout conflit entre un projet de loi, ou une loi déjà en vigueur, et les normes internationales des droits de l'homme. Ce faisant, elles peuvent aider les parlements en servant de mécanisme de contrôle.

64. Les INDH et les parlements ont tous deux également pour mission de sensibiliser le grand public aux questions d'égalité et de non-discrimination. Une décision politique en faveur de la tenue de débats parlementaires consacrés à l'égalité et la non-discrimination en plénière, à un moment bénéficiant d'un intérêt particulier, pourrait aussi accroître l'attention portée par les parlementaires et le public à ces questions.

65. Dans les pays ne disposant pas d'INDH, le parlement devrait en priorité encourager la création d'une telle institution, prévoyant l'instauration de liens étroits avec lui en termes d'interaction et de soutien.

66. L'amélioration de la coopération ne se fera pas sans une allocation efficace et réaliste de ressources financières aux INDH, leur permettant d'interagir au mieux, de formuler des conseils et d'assurer des formations. Avec ce rapport, je souhaite appeler les Etats membres à ne pas priver les INDH des moyens financiers indispensables à l'accomplissement de leur mandat. Ces institutions ne disposent malheureusement pas toujours des fonds suffisants et ont besoin du soutien solide des parlements pour garantir leur indépendance et l'adéquation des ressources.

67. Les parlements et les INDH agissent tous deux en tant que protecteurs et garants de l'égalité et de la non-discrimination. Ils devraient exploiter au mieux ce potentiel et les possibilités de renforcer leur coopération. Un dialogue constructif dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination aurait un effet multiplicateur qui contribuerait à éléver le niveau de protection pour tous.

#### **Annexe : questionnaire adressé aux INDH**

Ce questionnaire a pour but de recueillir des informations sur les relations entre votre INDH et le parlement national, afin d'obtenir une vue d'ensemble des pratiques en vigueur en Europe et de formuler des propositions concrètes pour renforcer cette collaboration, en particulier dans les domaines de l'examen de la législation, de la formation et de l'éducation aux droits de l'homme, de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, de la sensibilisation et des rapports à adresser aux organes conventionnels. Elle est spécifiquement axée sur les questions relatives à l'égalité et à la non-discrimination. Veuillez fournir le plus de renseignements possible, en joignant le cas échéant des liens hypertextes vers des informations en ligne ou des rapports pertinents.

1. La loi instituant votre INDH comprend-elle une disposition prévoyant expressément une implication de votre parlement national (1) concernant le mandat et le fonctionnement de votre INDH (par ex. budget, nominations), (2) concernant les questions de droits de l'homme soulevées par l'INDH ? Veuillez préciser si l'égalité, l'interdiction de la discrimination et le racisme sont mentionnés spécifiquement.
2. Soumettez-vous votre rapport annuel d'activités au parlement ? Dans l'affirmative, le rapport est-il débattu ou discuté au parlement ?
3. Fournissez-vous des avis, des recommandations ou des rapports à votre parlement ? Veuillez donner des exemples.
4. Participez-vous aux débats parlementaires sur l'égalité, les droits de l'homme, la non-discrimination et le racisme ? Dans l'affirmative, est-ce à l'invitation du parlement ou à l'initiative de l'INDH ?
5. Veuillez fournir des exemples spécifiques des relations de votre INDH avec le parlement au cours des douze derniers mois, en particulier au sujet de questions relatives à l'égalité, aux droits de l'homme, à la non-discrimination et au racisme.
6. De quelle façon, à votre avis, votre parlement national pourrait-il améliorer son engagement sur les questions d'égalité, de droits de l'homme, de non-discrimination et de racisme en général ?
7. Existe-t-il des obstacles au renforcement de la collaboration entre votre INDH et le parlement ? Pensez-vous que ce renforcement pourrait avoir des conséquences négatives ?