

CDDH(2026)R104 Addendum 3
1 July 2026

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS (CDDH)

**Rapport du CDDH sur son examen de la mise en œuvre
de la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres
[CM/Rec\(2019\)6](#) sur le développement de l'institution de l'Ombudsman
et de la Recommandation [CM/Rec\(2021\)1](#) sur le développement et le
renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces,
pluralistes et indépendantes**

(tel qu'adopté par le CDDH lors de sa 104^e réunion, 30 juin – 3 juillet 2026)

I. Introduction

1. En 2019, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation [CM/Rec\(2019\)6](#) aux États membres sur le développement de l'institution de l'Ombudsman (Recommandation sur les institutions de l'Ombudsman ou CM/Rec(2019)6), reconnaissant que les institutions de l'Ombudsman « sont devenues un élément important de la gouvernance démocratique » et « jouent un rôle clé dans la protection et la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit dans la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe »¹.

2. L'annexe à la CM/Rec(2019)6 énonce les principes que les États membres du Conseil de l'Europe doivent mettre en œuvre pour le développement des institutions de l'Ombudsperson. Ces principes concernent : (i) l'établissement et les caractéristiques fondamentales de l'institution de l'Ombudsperson ; (ii) leurs tâches principales et (iii) la coopération et le dialogue. La recommandation prévoit d'examiner sa mise en œuvre².

3. En 2021, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation [CM/Rec\(2021\)1](#) aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme (INDH) efficaces, pluralistes et indépendantes (Recommandation sur les INDH ou CM/Rec(2021)1). Cette recommandation rappelle le rôle important des INDH en tant que piliers du respect des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie, et souligne leur fort potentiel et l'impact pour la promotion et la protection des droits humains en Europe, notamment pour la mise en œuvre effective de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, la Convention)³.

4. L'annexe de la Recommandation CM/Rec(2021)1 énonce les principes à mettre en œuvre dans le droit et les pratiques nationales pertinentes des États membres du Conseil de l'Europe. Ces principes concernent : (i) l'établissement des institutions nationales des droits de l'homme ; (ii) le renforcement des INDH ; (iii) la garantie et l'élargissement d'un environnement sûr et propice pour les INDH et (iv) la coopération et le soutien. Cette recommandation prévoit également d'examiner sa mise en œuvre⁴.

5. Dans son [mandat pour la période 2024–2027](#), le CDDH a été chargé de produire un rapport sur son examen de la mise en œuvre des Recommandations CM/Rec(2019)6 et CM/Rec(2021)1. Le CDDH a décidé d'examiner ces deux recommandations conjointement, notamment parce que de nombreuses institutions de la région exercent des mandats multiples, y compris ceux d'Ombudsperson et d'INDH au sein d'une même institution. Les INDH peuvent revêtir différentes formes institutionnelles et porter différentes appellations, y compris celles d'institution de l'Ombudsperson, de commissions et d'instituts des droits de l'homme. Dans le contexte européen, de nombreuses INDH ont été créées sur la base d'institutions préexistantes, de sorte que la quasi-totalité des INDH européennes disposent de mandats multiples. Quelles que soient leur forme institutionnelle ou appellation, et même lorsqu'une institution cumule des mandats supplémentaires, les caractéristiques fondamentales d'une INDH restent les mêmes. Sur les 36 États membres du Conseil de l'Europe disposant d'une INDH accréditée, 23 exercent à la fois les mandats d'INDH et

¹ CM/Rec 2019(6), préambule.

² CM/Rec 2019(6), paragraphe 4.

³ CM/Rec 2021(1), préambule.

⁴ CM/Rec 2021(1), paragraphe 8.

d'Ombudsperson⁵. En conséquence, dans certains pays, une seule institution remplit les fonctions essentielles de ces deux types de mandats. Néanmoins, dans le cadre national des droits humains, le mandat de l'Ombudsperson et celui d'une INDH sont distincts. Conformément aux Principes de Venise, le mandat de l'Ombudsperson couvre la prévention et la correction des cas de mauvaise administration, et ceux-ci jouent un rôle important dans la protection et la promotion des droits humains et des libertés fondamentales, tant dans le cadre des plaintes qui leur sont adressées que de leur propre initiative. Conformément aux Principes de Paris, les INDH sont investies d'un mandat étendu visant à promouvoir et à protéger l'ensemble des droits humains et sont reconnues et responsables au niveau international par le biais d'un système d'accréditation qui évalue périodiquement leur conformité aux normes internationales.

6. Pour examiner la mise en œuvre des Recommandations CM/Rec(2019)6 et CM/Rec(2021)1, le CDDH s'est appuyé sur de multiples sources d'information, notamment : (i) [l'Atelier sur les « les institutions de l'Ombudsman et les institutions nationales des droits humains : Mise en œuvre des Recommandations du Comité des Ministres et autres normes internationales »](#), organisé lors de la 103^e réunion plénière du CDDH à Strasbourg⁶ ; (ii) les réponses à un questionnaire adressé aux membres et observateurs de la CDDH concernant les développements intervenus depuis 2019⁷ ; (iii) les réponses à une enquête menée auprès d'autres instances du Conseil de l'Europe et (iv) les documents fournis par le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI)⁸. Le CDDH a également accordé une attention particulière au Forum ON du Conseil de l'Europe qui s'est tenu les 12 et 13 mars 2026⁹, établissant un lien entre la mise en œuvre des deux recommandations et le [Nouveau Pacte démocratique](#) pour l'Europe du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe¹⁰.

7. Ces sources constituent, dans leur ensemble, la base de l'examen mené par le CDDH afin d'évaluer l'efficacité, les défis et les progrès réalisés dans la mise en œuvre des Recommandations CM/Rec(2019)6 et CM/Rec(2021)1. Le rapport présente les défis rencontrés et les bonnes pratiques observées dans le développement et le renforcement des institutions de l'Ombudsman et des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) dans les États membres. Le présent rapport contient également les conclusions et recommandations du CDDH fondées sur les tendances identifiées dans la mise en œuvre des Recommandations CM/Rec(2019)6 et CM/Rec(2021)1.

⁵ Informations fournies par le Secrétariat de l'ENNHRI : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Macédoine du Nord, Pologne, Portugal, Serbie, Slovaquie, Espagne, Ukraine

⁶ Voir [les Actes de l'atelier](#) « Les institutions de l'Ombudsman et les institutions nationales des droits humains : Mise en œuvre des Recommandations du Comité des Ministres et autres normes internationales », 25 novembre 2025 (« Actes de l'atelier de 2025 »). Voir également la [page web de l'atelier](#).

⁷ [CDDH\(2025\)10](#), Questionnaire adressé aux États membres sur la mise en œuvre des recommandations du Comité des ministres CM/Rec(2019)6 (institutions de médiation) et CM/Rec(2021)1 (INDH) ; [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire.

⁸ Voir [CDDH\(2025\)24](#), Compilation des réponses à l'enquête interne ; ENNHRI, Aperçu de référence sur « [La mise en œuvre de la recommandation du Conseil de l'Europe sur les institutions nationales des droits de l'homme : état des lieux](#) », mai 2023 (« Étude de référence de l'ENNHRI »), en anglais uniquement. [L'étude de référence de l'ENNHRI](#) a été présentée au CDDH lors de la réunion plénière de novembre 2023. Les conclusions interrégionales de ENNHRI pour 2025 portant sur la mise en œuvre de la Recommandation de 2021 complètent et mettent à jour les conclusions de l'Étude de référence de 2023.

Voir également [les principales suggestions de l'ENNHRI pour le suivi de la Déclaration de Reykjavík](#), septembre 2023.

⁹ Voir le [programme du Forum ON du Conseil de l'Europe](#) – Conférence de haut niveau avec les institutions de l'Ombudsman et les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), 12-13 mars 2026.

¹⁰ Voir le rapport du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, « [Vers un nouveau pacte démocratique pour l'Europe](#) » [Vers un nouveau pacte démocratique pour l'Europe](#) », 2025.

II. Examen de la mise en œuvre des Recommandations CM/Rec(2019)6 et CM/Rec(2021)1

1. Diffusion des recommandations

8. Les deux recommandations préconisent leur vaste diffusion auprès des autorités et des parties prenantes compétentes afin de s'assurer que leurs normes soient intégrées dans les pratiques nationales¹¹.

9. Le CDDH constate que, depuis 2019 et 2021 respectivement, les États membres ont eu recours à diverses méthodes pour s'assurer que les recommandations parviennent à leurs destinataires cibles.

10. Plusieurs États ont traduit les recommandations dans leurs langues nationales afin d'en accroître l'accessibilité. Par exemple, **la République de Moldova** et **le Monténégro** ont traduit les recommandations et les ont publiées sur le site web officiel de l'institution de l'Ombudsman (République de Moldova)¹² et du Bureau du représentant du Monténégro auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Dans les deux cas, les textes ont également été diffusés auprès des autorités compétentes, y compris les ministères concernés.¹³ **La Pologne** a traduit la Recommandation CM/Rec(2019)6 et l'a publiée sur le site web officiel du ministère des Affaires étrangères ; elle a ensuite été partagée avec diverses entités, notamment les institutions de l'Ombudsman, les professions juridiques, l'institution nationale des libertés et les services concernés au sein du bureau du Premier ministre et de plusieurs ministères. Bien que la Recommandation CM/Rec(2021)1 n'ait pas été traduite en polonais, elle a néanmoins été diffusée¹⁴. **Saint-Marin** a traduit les deux recommandations et les a transmises au ministère de la Justice¹⁵. **Türkiye** a publié des traductions non officielles sur le site web de l'Institution des droits de l'homme et de l'égalité de Türkiye et les a partagées avec les autorités compétentes¹⁶.

11. Plusieurs États membres ont utilisé des canaux officiels pour informer les organismes publics concernés, à savoir les ministères compétents, tandis que d'autres ont publié les recommandations sur des sites web officiels (voir le paragraphe 10 de la présente étude). La diffusion a également été associée à des initiatives éducatives. Par exemple, **l'Ukraine** a indiqué que la CM/Rec(2019)6 avait été examinée lors de formations internes et de consultations d'experts, et qu'elle avait été utilisée dans le cadre d'activités de renforcement des compétences¹⁷.

12. Malgré ces efforts, plusieurs États membres ont indiqué que les recommandations n'avaient été ni traduites ni diffusées¹⁸. Certains ont signalé que les traductions n'étaient pas encore disponibles ou étaient en cours,¹⁹ tandis que d'autres ont précisé que les recommandations avaient été diffusées dans leur langue d'origine, sans traduction²⁰.

¹¹ [CM/Rec\(2019\)6](#), paragraphe 3 ; [CM/Rec\(2021\)1](#), paragraphe 7.

¹² Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 81.

¹³ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 102.

¹⁴ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 112.

¹⁵ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 126.

¹⁶ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 153.

¹⁷ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Recueil des réponses au questionnaire, p. 158-159.

¹⁸ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 8, 32, 44, 48, 56, 60, 85-86, 106 et 129.

¹⁹ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 37, 70-71 et 73-74.

²⁰ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 16, 37, 52, 135, 158-159 et 166.

13. Bien que de nombreux États membres ont adopté diverses mesures pour diffuser les recommandations, des disparités subsistent en matière d'accessibilité et de diffusion. Le CDDH estime qu'une large diffusion – incluant la traduction et la communication à toutes les parties prenantes concernées – est essentielle pour garantir la pleine mise en œuvre et l'impact des recommandations.

2. Base juridique et statut constitutionnel

14. Les deux recommandations invitent les États membres à mettre en place des institutions de l'Ombudsperson et des INDH. La CM/Rec(2019)6 stipule que des institutions de l'Ombudsperson devraient exister dans tous les États membres²¹, tandis que la CM/Rec(2021)1 invite les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour établir, maintenir et renforcer une INDH indépendante conformément aux Principes de Paris²² qui définissent des normes minimales en matière d'indépendance, de pluralisme et d'efficacité des INDH²³.

15. Les États membres sont par ailleurs encouragés à adopter une base juridique solide pour ces institutions, de préférence au niveau constitutionnel, et/ou par le biais d'une législation qui définit clairement leurs principales missions et garantit leur indépendance²⁴. Les recommandations font expressément référence aux Principes sur la protection et à la promotion de l'Institution du médiateur, adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et approuvés par le Comité des Ministres en 2019²⁵, ainsi qu'aux Principes de Paris et à leur interprétation par le Sous-Comité d'accréditation (SCA) de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI)²⁶.

16. L'étude de référence de l'ENNHRI 2023 rappelle que la Recommandation CM/Rec(2021)1 exprime une préférence pour une inscription dans la constitution de la base juridique des INDH, dans la mesure où cela sert de garantie pour la continuité du fonctionnement effectif et du mandat d'une INDH. **L'Estonie** a indiqué que le respect du cadre constitutionnel est la mesure la plus solide pour garantir l'indépendance du Chancelier de justice. En outre, l'institution dispose d'un droit constitutionnel de participer aux séances du gouvernement avec un droit de parole²⁷. Néanmoins, seule la moitié environ des États couverts par l'étude ont prévu l'existence ou inscrit la base juridique de leur INDH dans la Constitution²⁸.

17. Le CDDH constate une tendance positive constante au sein du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le paysage institutionnel. Depuis l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2019)6 en 2019, la grande majorité des États membres ont maintenu ou renforcé le fondement juridique de leurs institutions de l'Ombudsman, en les insérant fréquemment dans

²¹ CM/Rec(2019)6, annexe I.1.

²² CM/Rec(2021)1, paragraphe 1 et annexe I.1. citant les Principes relatifs au statut des institutions nationales (« les Principes de Paris »), adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993 dans sa résolution 48/134 sur les institutions nationales des droits de l'homme pour la promotion et la protection des droits de l'homme et interprétés par le Sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) dans ses observations générales.

²³ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Tamar Gvaramadze, p. 42.

²⁴ CM/Rec(2019)6, annexe I.2 ; CM/Rec(2021)1, paragraphe 2 et annexe I.2.

²⁵ CM/Rec(2019)6, annexe I.2.

²⁶ CM/Rec(2021)1, annexe I.2.

²⁷ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 54-55.

²⁸ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), pages 17 et 18, concernant l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, la Lituanie, la Moldavie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Pologne, le Portugal, la Serbie, l'Espagne et l'Ukraine.

leurs constitutions nationales. Par exemple, en **Bulgarie**, l'institution de l'Ombudsman est une autorité constitutionnelle habilitée à saisir directement la Cour constitutionnelle²⁹. L'indépendance du Chancelier de justice est garantie de façon similaire par la Constitution **estonienne**³⁰. *Le Défenseur des droits* français et l'Ombudsman grec figurent également dans leurs constitutions respectives³¹. **Andorre** a consolidé la législation pertinente en 2024 afin de renforcer davantage l'indépendance et les compétences du *Raonador del Ciutadà*³². **Malte** a introduit en 2020 des amendements constitutionnels et législatifs relatifs au Bureau de l'Ombudsman. Sa Constitution comprend désormais des dispositions relatives à la nomination de l'Ombudsman, à sa destitution et à la manière dont les enquêtes peuvent être ouvertes³³. **Monaco** a modifié sa législation en 2024 afin d'aligner les pouvoirs et le mandat du *Haut-Commissaire* des standards internationaux, notamment les Recommandations CM/Rec(2021)1 et CM/Rec(2019)6³⁴.

18. Depuis l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2021)1, on observe une augmentation notable du nombre d'INDH créées et accréditées, qui s'alignent de plus en plus sur les Principes de Paris³⁵. Actuellement, 36 des 46 États membres du Conseil de l'Europe disposent d'INDH accréditées par la GANHRI³⁶ dont 29 ont le statut A (conformité totale aux Principes de Paris) et 7 le statut B (conformité partielle aux Principes de Paris)³⁷. 7 des 46 États membres du Conseil de l'Europe disposent d'une institution en voie d'accréditation par la GANHRI³⁸, tandis que dans 3 États membres, il n'y a pas d'évolution montrant clairement la création d'une telle institution.

19. Les Principes de Paris ne prescrivent pas de modèle institutionnel unique pour les INDH, qui peuvent prendre diverses formes, notamment le modèle de commission, le modèle de l'Ombudsman, le modèle de conseil consultatif ou celui d'institut de recherche³⁹. Dans plusieurs États membres, les institutions de l'Ombudsman font également office d'INDH accréditées par la GANHRI⁴⁰.

20. Des progrès récents sont mis en évidence par un certain nombre de développements. Lors de l'Atelier du CDDH, il a été signalé que **l'Islande**, **la Suède** et **la Suisse** ont mis en place de nouvelles institutions depuis 2021⁴¹. **La Suisse** est passée d'un modèle universitaire à une INDH statutaire, qui a débuté ses travaux en 2023.⁴² **La Tchéquie** a créé une INDH le 1^{er} juillet 2025 par le biais d'amendements à la loi sur le défenseur public, adoptant ainsi un modèle d'INDH de type Ombudsman⁴³.

²⁹ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 37-38.

³⁰ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 54-55.

³¹ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 57 et 62.

³² Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 3.

³³ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 78.

³⁴ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 85.

³⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), pp. 8 et 15. Voir également [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 31.

³⁶ L'Italie et Saint-Marin sont les deux États membres du Conseil de l'Europe qui ne comptent aucun membre au sein de l'ENNHRI. Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 32.

³⁷ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 31. Voir également [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 15, qui indique qu'en 2023, 28 États membres du Conseil de l'Europe disposaient d'une INDH accréditée avec le statut A.

³⁸ Andorre, République tchèque, Islande, Liechtenstein, Monaco, Roumanie et Suisse.

³⁹ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Tamar Gvaramadze, p. 43.

⁴⁰ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Marta Hirsch-Ziembinska, p. 19, indiquant que 13 institutions de médiation de l'Union européenne sont des INDH accréditées par la GANHRI.

⁴¹ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 32.

⁴² Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 143 et 145.

⁴³ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 44-45.

21. Depuis 2021, certains États membres ont soutenu des institutions dans leurs démarches pour obtenir l'accréditation du statut A. En 2022, les accréditations du Commissaire à l'Administration et la Protection des droits humains à **Chypre et du Conseil autrichien de l'Ombudsman** ont été reclassées du statut B au statut A ; l'institution **suédoise** a obtenu pour la première fois le statut d'accréditation A en 2024, et l'institution nationale des droits humains en **Türkiye**, a obtenu pour la première fois le statut d'accréditation B⁴⁴. Au cours de cette période, dans la majorité des États membres, le SCA de la GANHRI a confirmé la pleine conformité des INDH accréditées avec les Principes de Paris des Nations Unies⁴⁵. Par exemple, le Défenseur public de **Géorgie** a récemment fait l'objet d'un quatrième processus d'accréditation et a conservé le statut A⁴⁶. Cependant, il est apparu lors de l'Atelier du CDDH que sept États membres ont encore des INDH avec un statut B⁴⁷.

22. La mise en place d'INDH consolidées et centralisées reste en suspens en **Italie, à Saint-Marin et à Malte**, malgré plusieurs années de discussions⁴⁸. Une action gouvernementale est également nécessaire pour adopter les amendements législatifs requis pour s'assurer que les INDH existantes disposent d'un mandat étendu pour promouvoir et protéger les droits humains, que des principes de pluralisme soient appliqués à différents niveaux et que des garanties soient mises en place pour leur permettre de fonctionner en toute indépendance, conformément aux Principes de Paris⁴⁹.

23. La Commission de Venise joue un rôle central dans le soutien à la mise en œuvre des recommandations sur les institutions de l'Ombudsperson. Elle peut également apporter son soutien à la mise en œuvre de la recommandation sur les INDH, lorsque l'institution concernée est investie d'un mandat d'Ombudsperson. Depuis 2019, elle a adopté des avis sur des lois concernant les institutions de l'Ombudsman dans sept États membres⁵⁰. Ces avis ont identifié des risques pour l'indépendance, tels que la dépendance vis-à-vis des services gouvernementaux pour les questions de personnel et de mener les négociations budgétaires avec le pouvoir exécutif plutôt qu'avec le Parlement⁵¹. La Commission de Venise a souligné que tout modèle institutionnel adopté, y compris les fusions avec des organismes de promotion de l'égalité, doit « renforcer l'institution » et ne pas diminuer sa capacité à remplir son mandat⁵².

24. À la lumière de ces conclusions, le CDDH souligne la nécessité pour les États membres restants de mettre en place des INDH indépendantes et effectives, en vue d'obtenir le statut d'accréditation A de la GANHRI. Les États membres doivent également rester vigilants pour prévenir tout recul (qui pourrait entraîner un déclassement du statut A au statut

⁴⁴ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 32. Voir également [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 8, p. 42, p. 140 et p. 155.

⁴⁵ Informations fournies par le Secrétariat de l'ENNHRI et [les rapports des sessions du SCA](#). Depuis 2021, 24 INDH ont été (ré)accréditées avec le statut A.

⁴⁶ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Tamar Gvaramadze, p. 44.

⁴⁷ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 31, citant l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Hongrie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la République slovaque et la Turquie.

⁴⁸ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 32.

⁴⁹ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Beate Rudolf, p. 32, citant la Belgique, Malte, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Roumanie et la République slovaque.

⁵⁰ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Delphine Freymann, p. 27, citant l'Andorre, l'Arménie, la Hongrie, le Kazakhstan, Malte, la Moldavie et le Royaume-Uni.

⁵¹ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Delphine Freymann, p. 27-28.

⁵² Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Delphine Freymann, p. 28.

B)⁵³, renforcer la conformité des institutions existantes de statut B aux normes internationales et veiller à ce que les INDH bénéficient des protections législatives nécessaires pour fonctionner en tant que piliers indépendants de l'État de droit (voir ci-dessous, section 3 du présent rapport).

3. Indépendance et procédures de sélection

25. Les deux recommandations soulignent que les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir et renforcer les institutions de l'Ombudsman et les INDH⁵⁴. La Recommandation CM/Rec(2019)6 stipule que le processus de sélection et de nomination de la personne à la tête de l'institution de l'Ombudsman devrait être de nature à promouvoir son indépendance, en exigeant des candidats qu'ils fassent preuve d'une haute autorité morale et possèdent des compétences reconnues dans les domaines de l'État de droit, de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme⁵⁵. De même, la Recommandation CM/Rec(2021)1 préconise un processus de nomination fondé sur la compétence, la transparence et la participation, et fondé sur des critères clairs, prédéterminés, objectifs et accessibles au public⁵⁶.

26. Malgré ces normes, les institutions de l'Ombudsman et les INDH au sein du Conseil de l'Europe sont confrontées à des lacunes en matière de processus de nomination, de sécurité de l'emploi, ainsi que de portée et de clarté des mandats, sans oublier leurs pouvoirs d'investigation et l'efficacité de leur contrôle institutionnel – et ce, même lorsque des dispositions constitutionnelles ou législatives sont en vigueur⁵⁷. L'étude de référence 2023 de l'ENNHRI identifie la sélection et la nomination des dirigeants des INDH comme l'une des normes les moins bien mises en œuvre, manquant souvent de transparence, de participation et de critères objectifs⁵⁸. Plus de 70 % des membres accrédités de l'ENNHRI ont reçu une recommandation du SCA visant à remédier aux lacunes du processus de sélection et de nomination⁵⁹.

27. Les retards dans la nomination des dirigeants menacent également l'efficacité institutionnelle, certaines institutions restant vacantes ou dirigées par des responsables par intérim pendant des périodes prolongées⁶⁰. ENNHRI suggère que des dispositions transitoires soient prévues dans les lois d'habilitation des INDH, car elles garantiraient la continuité de leurs travaux de promotion et de protection des droits humains pendant la période de vacance du poste de direction⁶¹. Bien que les dispositions transitoires ne soient pas explicitement abordées dans les Recommandations, celles-ci stipulent que des garanties devraient être mises en place pour éviter que les postes de direction au sein des INDH ne restent vacants pendant une longue période⁶². L'indépendance, le pluralisme et l'efficacité devraient également être garantis à tout moment⁶³.

⁵³ Voir [les Actes de l'atelier 2025](#), intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, p. 16.

⁵⁴ CM/Rec(2019)6, paragraphe 2 ; CM/Rec(2021)1, paragraphe 1.

⁵⁵ CM/Rec(2019)6, annexe I.3.

⁵⁶ CM/Rec(2021)1, annexe II. 4.

⁵⁷ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Marta Hirsch-Ziembinska, p. 23.

⁵⁸ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 9 et 24.

⁵⁹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 24.

⁶⁰ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, p. 17.

⁶¹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 27.

⁶² CM/Rec(2021)1, annexe II. 4.

⁶³ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 26.

28. Selon ENNHRI, l'ancrage constitutionnel des principes clés régissant la sélection et la nomination indépendantes des dirigeants constitue la voie à privilégier, alors que d'autres réglementations ou lignes directrices administratives contraignantes peuvent clarifier le processus⁶⁴. Il est en outre précisé que le parlement ou des organes parlementaires, plutôt que le pouvoir exécutif, sont le plus souvent chargés de ces nominations, qui s'accompagnent de garanties visant à éviter que la décision ne dépende que de la majorité ou du parti au pouvoir⁶⁵. ENNHRI appelle à la mise en œuvre des normes de la Recommandation CM/Rec(2021)1 afin de garantir une approche fondée sur le mérite, transparente et participative⁶⁶.

29. ENNHRI a également constaté que la majorité des États européens disposaient de garanties adéquates pour assurer l'objectivité des procédures de révocation des dirigeants des INDH. Néanmoins, dans certains États membres, les critères de révocation sont trop vagues ou susceptibles de donner lieu à des abus, ou bien il n'existe pas de procédures détaillées et formalisées en matière de licenciement, ce qui représente un risque pour l'indépendance institutionnelle⁶⁷. La procédure de révocation devrait comporter des garanties suffisantes pour éviter les révocations arbitraires ou motivées par des considérations politiques⁶⁸. Parmi les bonnes pratiques, on peut citer l'exigence d'une majorité qualifiée des voix à l'issue d'un débat et d'une audition préalable du/de la responsable de l'institution (comme en **Espagne** et en **Albanie**) ou la confirmation par un organe indépendant⁶⁹.

30. Bien que des progrès notoires aient été accomplis dans la mise en place de cadres juridiques et procéduraux, le CDDH note que des risques persistants subsistent. Des processus transparents et participatifs pour la sélection, la nomination et la révocation des dirigeants sont essentiels pour garantir l'indépendance réelle des institutions de l'Ombudsman et des INDH, ainsi que pour atteindre les objectifs des Recommandations. Toutefois, ces éléments ne suffisent pas à eux seuls : l'autonomie fonctionnelle, des ressources financières adéquates et une protection efficace contre les menaces externes sont également des composantes essentielles de l'indépendance (voir ci-dessous, sections 4 et 5 du présent rapport).

4. Mandats et pouvoirs effectifs

31. La Recommandation CM/Rec(2019)6 invite les États membres à veiller à ce que l'institution de l'Ombudsman évolue dans un environnement propice qui lui permette d'exercer ses fonctions indépendamment de tout prestataire de services publics relevant de sa compétence, de manière effective et dans un climat d'impartialité⁷⁰. La recommandation sur les institutions de l'Ombudsman invite les États membres à leur conférer le pouvoir d'exiger de toutes les autorités administratives et d'autres entités pertinentes de coopérer avec ses activités pour pouvoir accéder librement à toutes les personnes et à tous les locaux pertinents, y compris les lieux de détention, et d'avoir accès à toutes les informations nécessaires, sous réserve des restrictions légales légitimes. Ces pouvoirs sont considérés comme essentiels pour un examen crédible et efficace des plaintes qu'elle reçoit⁷¹.

32. La recommandation souligne également que les institutions de l'Ombudsman devraient être habilitées à agir sur la base de plaintes reçues ou de leur propre initiative en

⁶⁴ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 25.

⁶⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 25.

⁶⁶ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 25-26.

⁶⁷ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 27.

⁶⁸ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 27.

⁶⁹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 28.

⁷⁰ CM/Rec(2019)6, annexe I.4.

⁷¹ CM/Rec(2019)6, annexe I.5.

vue de protéger les individus contre la mauvaise administration, la violation des droits, le manque d'équité, les abus, la corruption ou l'injustice. Les États membres sont en outre encouragés à veiller à ce que le mandat confié aux institutions de l'Ombudsman leur permette de proposer des réformes, de coopérer avec un large éventail de parties prenantes, et de promouvoir et protéger activement les droits humains, les libertés fondamentales, l'État de droit et la gouvernance démocratique.⁷² Les États membres sont instamment invités à envisager de renforcer les compétences des institutions de l'Ombudsman, telles que le Mécanisme national de prévention (MNP) en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et/ou le mécanisme indépendant en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDP). Ces compétences supplémentaires devraient s'accompagner de ressources suffisantes⁷³.

33. La Recommandation CM/Rec(2021)1 encourage les États membres à conférer aux INDH un mandat aussi étendu que possible et pleinement conforme aux Principes de Paris, notamment pour surveiller et analyser la situation des droits humains, publier des rapports, adresser des recommandations, mettre en œuvre des programmes d'éducation et de formation, et s'adresser librement à l'opinion publique. Les INDH devraient être en mesure de traiter entièrement toutes les violations présumées des droits humains par les entités étatiques et, le cas échéant, par des entités privées, de bénéficier d'un accès à tous les lieux pertinents ainsi qu'à toutes les personnes concernées, de surveiller les politiques et les lois existantes ayant une implication en matière de droits humains, et de jouer un rôle central dans la promotion et la supervision de la mise en œuvre et de la ratification des traités internationaux relatifs aux droits humains. Les INDH devraient également contribuer à leur mise en œuvre effective ainsi qu'aux jugements, décisions et recommandations qui s'y affèrent, ainsi que de contrôler leur respect par les États.⁷⁴

34. Au sein du Conseil de l'Europe, la plupart des INDH sont des institutions disposant de mandats multiples ; certaines fonctionnent comme des INDH de type Ombudsman ou ont d'autres mandats hybrides, tandis que d'autres se voient confier des mandats spécifiques ou thématiques en matière de droits humains, répondant aux exigences des conventions internationales relatives aux droits de l'homme.⁷⁵ Cela peut poser des défis en raison des spécificités de chaque mandat.⁷⁶ De nombreuses institutions ont des responsabilités supplémentaires, telles que celles de MNP, d'organismes de suivi de la CDPH, d'organismes de promotion de l'égalité (y compris en vertu des directives de l'Union européenne (UE) en matière d'égalité pour les États membres qui sont également membres de l'UE), ou de protection des lanceurs d'alerte.⁷⁷ Les INDH jouent un rôle clé dans la protection de l'espace de la société civile et le soutien aux défenseurs des droits humains, et leur mandat peut s'étendre aux droits de l'enfant lorsqu'il n'existe pas d'Ombudsman dédié. Lorsque les mandats diffèrent ou se chevauchent, le CDDH soutient la nécessité de disposer de mandats coordonnés et complémentaires.⁷⁸ Lorsque les INDH assument de telles responsabilités supplémentaires, elles devraient disposer des ressources nécessaires à cet effet.

⁷² CM/Rec(2019)6, annexe II.8.

⁷³ CM/Rec(2019)6, annexe II.10.

⁷⁴ CM/Rec(2021)1, annexe II. 3.

⁷⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), pp. 15 et 19.

⁷⁶ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Marta Hirsch-Ziembinska, p. 20.

⁷⁷ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 10, 14-15, 26-29, 32, 40, 42, 46, 51, 55, 65, 73, 75, 77, 102, 109, 113, 114, 118-119, 121, 134, 137 et 154. Voir également [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Marta Hirsch-Ziembinska, p. 19 ; [Étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 19.

⁷⁸ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Tamar Gvaramadze, p. 45.

35. D'après les réponses des États membres au questionnaire du CDDH, de nombreuses institutions de l'Ombudsman et INDH s'acquittent de leur mandat en toute indépendance et dans un environnement favorable. L'étude de référence ENNHRI de 2023 indique que la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2021)1 est conforme et qu'elle confie aux INDH la mission de surveiller et d'analyser la situation des droits humains dans le pays, de s'adresser librement à l'opinion publique, de sensibiliser le public aux droits de l'homme et de mener des programmes d'éducation et de formation.⁷⁹ En outre, il est rapporté que la grande majorité des INDH du Conseil de l'Europe ont généralement un bon accès à l'information, aux décideurs politiques et aux législateurs ; ce droit est inscrit dans les mandats des INDH de nombreux États membres.⁸⁰ ENNHRI indique en outre que dans certains pays, des mesures coercitives, notamment des obligations légales imposant aux autorités nationales de répondre en temps opportun aux demandes ou recommandations des INDH, ont été mises en place même en cas de manque de coopération avec les INDH, citant les exemples de **l'Estonie, du Portugal et de la Slovaquie**.⁸¹ Toutefois, des difficultés persistent en matière d'accès à l'information et aux processus décisionnels, en particulier lorsque les INDH interviennent dans le cadre de questions sensibles relatives aux droits de l'homme.⁸²

36. ENNHRI a toutefois constaté que, si la plupart des INDH respectent les normes en matière de surveillance et de formation, environ un tiers d'entre elles sont confrontées à des difficultés liées à des mandats législatifs qui ne leur permettent pas de traiter de manière exhaustive toutes les violations présumées des droits humains. Cela s'explique principalement par les limites de la portée des mandats confiés à ces institutions, notamment en ce qui concerne la sécurité nationale ou les activités du secteur privé, ou par des restrictions qui les empêchent de bénéficier d'un accès sans entrave à tous les lieux et personnes concernés. Les difficultés liées à cette fonction sont particulièrement pertinentes parmi les institutions de statut d'accréditation B.⁸³ Bien que l'accès à l'information et aux décideurs politiques soit généralement solide, comme indiqué ci-dessus, certaines lacunes de mise en œuvre subsistent, notamment en ce qui concerne la participation proactive des INDH aux consultations législatives et politiques, qui devrait avoir lieu avant, pendant et après l'adoption de mesures affectant les mandats ou l'indépendance institutionnelle.⁸⁴

37. La contribution des INDH à la justice se manifeste sous diverses formes. Parmi celles-ci figure, dans certains États, le pouvoir d'engager ou de se joindre à des litiges stratégiques ou d'intervenir devant les tribunaux,⁸⁵ y compris la Cour constitutionnelle, une capacité jugée très efficace par ENNHRI et recommandée par les Principes de la Commission de Venise.⁸⁶ Selon ENNHRI, cette recommandation figure parmi les trois principes les mieux mis en œuvre dans l'ensemble des États membres.⁸⁷

38. Les institutions de l'Ombudsman et les INDH jouent également un rôle important en tant qu'« ambassadeurs de la Convention », en œuvrant à sa mise en œuvre effective tant au niveau international qu'au niveau national. Ce rôle est mis en avant par la Déclaration de Reykjavík de 2023, dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement reconnaissent expressément le rôle des institutions nationales des droits humains dans le contrôle du respect de la Convention et des arrêts de la Cour⁸⁸. À cet égard, elles peuvent intervenir en

⁷⁹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 19-20.

⁸⁰ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 30.

⁸¹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 30.

⁸² Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 31.

⁸³ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), pp. 20-21.

⁸⁴ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 31.

⁸⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 21-22.

⁸⁶ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 22. Voir la Commission de Venise, [Principes relatifs à la protection et à la promotion des institutions de médiation](#) (« les Principes de Venise »), Avis n° 897/2017.

⁸⁷ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 22.

⁸⁸

tant que tierces parties devant la Cour⁸⁹ ou adresser des communications au Comité des Ministres concernant l'exécution des arrêts de la Cour, ou coopérer avec le Réseau des coordinateurs de l'exécution.⁹⁰ Au niveau national, elles peuvent coopérer avec les agents de gouvernements ou d'autres coordinateurs de l'exécution de arrêts de la Cour. Leur expertise est essentielle pour promouvoir la subsidiarité et favoriser la mise en œuvre effective, au niveau national, des normes internationales en matière de droits humains.⁹¹ À ce titre, elles fournissent des informations actualisées sur les défis et les lacunes dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour.⁹² Par exemple, en **Grèce**, la Commission nationale grecque des droits humains a présenté des interventions de tierce-parties dans des procédures devant la Cour et le rôle de l'Ombudsman dans la réponse aux arrêts de la Cour contre la Grèce pour violation de la Convention a été mis en avant.⁹³ En **Pologne**, le Commissaire s'est joint à des procédures ou en a engagé devant des juridictions administratives et ordinaires dans de nombreuses affaires, et a également déposé des interventions de tierce-parties devant la CEDH. Le Commissaire est également impliqué, de manière permanente, dans les travaux du Comité interministériel chargé des questions relatives à la Cour européenne des droits de l'homme, qui traite de l'exécution des arrêts de la Cour.

39. Au niveau national, les institutions de l'Ombudsperson et les INDH peuvent coopérer avec les juridictions nationales et d'autres autorités, fournir leur expertise, formuler des propositions et des avis, et contribuer à la mise en œuvre des normes relatives aux droits humains dans leurs propres juridictions. Par exemple, en **Lettonie**, au niveau national, l'Ombudsperson est habilité à demander des informations sur les procédures judiciaires et de déposer des requêtes devant la Cour constitutionnelle et rend fréquemment des avis sur celles-ci.⁹⁴ Le Protecteur du **Monténégro** est habilité à engager des procédures civiles, avec le consentement des victimes, lorsque des signes de discrimination sont suffisants.⁹⁵ En **Pologne**, le Commissaire a engagé des procédures devant le Tribunal constitutionnel, formé des recours extraordinaires devant la Cour suprême et introduit des pourvois en cassation dans des affaires pénales.⁹⁶

40. Malgré ces avancées positives, l'impact des recommandations émises par les institutions de l'Ombudsperson et les INDH reste inégal. Bien que les Recommandations CM/Rec(2019)6 et CM/Rec(2021)1 encouragent les États membres à obliger juridiquement tous les destinataires de recommandations à fournir une réponse motivée dans un délai raisonnable et à développer des procédures visant à faciliter le suivi,⁹⁷ de telles obligations n'existent que dans environ la moitié des États membres.⁹⁸ En **Lettonie**, par exemple, environ 70 % des recommandations de l'Ombudsman sont mises en œuvre ;⁹⁹ cependant, dans de nombreux États, les recommandations émises par les institutions de l'Ombudsman et les

⁸⁹ Voir l'article 36, paragraphe 2, de la [Convention](#).

⁹⁰ Voir l'article 46, paragraphe 2, de la [Convention](#). Voir également [le Règlement du Comité des ministres chargé de la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements à l'amiable](#), adopté par le Comité des ministres le 10 mai 2006 lors de la 964^e réunion des Délégués des Ministres et modifié le 18 janvier 2017 lors de la 1275^e réunion des Délégués des Ministres et le 6 juillet 2022 lors de la 1439^e réunion des Délégués des Ministres, règle 9.2 ; CM/Rec(2021)1, préambule.

⁹¹ Voir Conférence de haut niveau avec les institutions de médiation et les institutions nationales des droits de l'homme, [discours d'ouverture du Président de la Cour, Mattias Guyomar](#), p. 3.

⁹² Idem.

⁹³ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 61 et 62.

⁹⁴ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 71.

⁹⁵ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 102.

⁹⁶ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 113.

⁹⁷ CM/Rec(2019)6, annexe II.9 ; CM/Rec(2021)1, annexe II.9.

⁹⁸ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 11.

⁹⁹ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 71.

INDH sont souvent ignorées.¹⁰⁰ Selon ENNHRI, le suivi des recommandations des INDH par les autorités publiques se heurte à des difficultés généralisées, aggravées par le recours croissant à des procédures politiques et législatives accélérées qui ne permettent pas une consultation et un suivi significatifs avec les INDH ou d'autres parties prenantes¹⁰¹. Les recommandations préconisent également de développer des procédures visant à faciliter un suivi efficace et des pouvoirs juridiques pour traiter les cas où aucune réponse n'est fournie.¹⁰² Dans certains pays, les INDH se voient accorder de tels pouvoirs, notamment en **Autriche, en Belgique, en Estonie, au Monténégro, au Portugal, en Serbie et en Ukraine**. Au **Portugal**, l'INDH a pour mandat de s'adresser au Parlement à tout moment, et de sa propre initiative, au motif que les autorités administratives publiques ne mettent pas en œuvre ses recommandations ou refusent de coopérer avec l'institution.¹⁰³ Malgré ces dispositions, leur mise en œuvre pratique resterait insuffisante.¹⁰⁴ L'un des principaux moyens de susciter un suivi des recommandations des INDH, et une exigence des Principes de Paris, consiste en la présentation de rapports annuels des INDH devant le parlement, permettant ainsi que les principales conclusions et recommandations soient formellement discutées, examinées et traitées.¹⁰⁵ Cependant, dans certains États membres, des difficultés persistent lorsqu'il s'agit de débattre de ces rapports, ce qui nuit aux travaux des INDH et peut constituer une menace pour leur indépendance.¹⁰⁶ Dans certains États membres, les INDH sont légalement habilités à donner suite à l'absence de réponse des autorités publiques.¹⁰⁷

41. Ces deux recommandations appellent à la protection des institutions de l'Ombudsperson et des INDH contre les menaces, le harcèlement et l'intimidation, et demandent aux États membres de traiter sans délai les violations constatées.¹⁰⁸ Bien qu'un certain nombre d'États membres fassent état de garanties juridiques et constitutionnelles suffisantes,¹⁰⁹ ENNHRI signale qu'environ un quart des INDH européennes sont confrontées à des actes d'intimidation, de harcèlement ou de menaces, y compris des abus en ligne, souvent liés à des questions politiquement sensibles,¹¹⁰ ainsi qu'à des agressions physiques¹¹¹. Ces actes peuvent même impliquer des représentants du gouvernement. Par ailleurs, les INDH sont souvent confrontées à des défis structurels qui menacent leur indépendance. Il s'agit notamment de coupes budgétaires soudaines et/ou disproportionnées, d'amendements législatifs qui restreignent leur indépendance institutionnelle, ainsi que des entraves ou un manque d'engagement envers ces institutions.¹¹¹ Les INDH sont reconnues comme des défenseurs des droits humains et contribuent à la promotion et à la protection d'autres défenseurs des droits humains ; à ce titre, la protection des INDH contre les attaques a été reconnue comme un pilier essentiel du soutien aux sociétés démocratiques. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a, en outre, reconnu que les INDH et les institutions de l'Ombudsman constituent des éléments essentiels de la structure démocratique et des droits humains d'un état et a exhorté les États membres à veiller à qu'elles fonctionnent de manière indépendante, efficace et conforme aux normes internationales. Le Commissaire a également mis en évidence la diabolisation des dirigeants institutionnels, en particulier les attaques misogynes contre les femmes dirigeantes.¹¹² On

¹⁰⁰ Voir [l'étude de référence de l'ENNHR](#), p. 10-11.

¹⁰¹ Voir [les conclusions interrégionales de l'ENNHR 2025](#), p. 9

¹⁰² CM/Rec(2019)6, annexe II.8.c. ; CM/Rec(2021)1, annexe II.9. Voir également [l'étude de référence de l'ENNHR](#), p. 32.

¹⁰³ Voir [les conclusions interrégionales de l'ENNHR 2025](#), p. 13

¹⁰⁴ Voir [l'étude de référence de l'ENNHR](#), p. 33.

¹⁰⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHR](#), p. 33.

¹⁰⁶ Voir [les conclusions interrégionales de l'ENNHR 2025](#), p. 12-13

¹⁰⁷ Voir [l'étude de référence de l'ENNHR](#), p. 33.

¹⁰⁸ CM/Rec(2019)6, annexe I.7 ; CM/Rec(2021)1, annexe III.13.

¹⁰⁹ Voir par exemple [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 52, 74, 102, 129 et 161.

¹¹⁰ Voir [les conclusions interrégionales de l'ENNHR 2025](#), p. 14

¹¹¹ Voir le rapport ENNHRI 2025 sur l'état de l'État de droit dans l'UE

¹¹² [Actes de l'atelier de 2025](#), intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, p. 16.

note également des intimidations visant des travaux thématiques spécifiques (tels que les droits des minorités, des personnes LGBTQ+, les droits liés au genre ou à la migration).¹¹³

42. Une véritable indépendance doit également reposer sur une solide autonomie fonctionnelle. Les Ombusman et les INDH ne doivent ni recevoir ni suivre d'instructions d'aucune autorité, et doivent bénéficier d'une immunité fonctionnelle pour l'exercice de leurs fonctions, qui s'étend au-delà de leur mandat. Les protections juridiques et pratiques ne sont pas toujours cohérentes. L'immunité fonctionnelle et des protections juridiques solides sont essentielles ; cependant, il manque encore des mesures spécifiques pour protéger de manière plus globale les INDH et leur personnel contre l'ensemble de plus en plus élargi d'autres formes de menaces, d'attaques et de harcèlement, comme le signalent la majorité des membres d'ENNHRI, et les enquêtes aboutissent rarement à des poursuites.¹¹⁴

43. En outre, de nouveaux défis sont apparus depuis l'adoption des recommandations, notamment les risques liés à l'ingérence étrangère¹¹⁵, aux campagnes de désinformation et au développement rapide de l'intelligence artificielle. Dans ce contexte, les INDH de la région sont confrontées à des défis et des menaces croissants pesant sur leur environnement opérationnel, notamment des attaques contre leurs dirigeants, des pressions politiques ou des ingérences dans leurs activités mandatées, ainsi que du harcèlement en ligne¹¹⁶. Ces problèmes, qui n'avaient pas été pleinement anticipés dans les recommandations initiales, exigent désormais des réponses innovantes et pourraient nécessiter à la fois des mandats adaptés et des ressources supplémentaires.

44. Le CDDH rappelle que l'importance d'un engagement auprès de la jeunesse a été soulignée lors de la Conférence de haut niveau du Conseil de l'Europe de 2026 avec les institutions de l'Ombudsman et les INDH.¹¹⁷ La promotion de bonnes pratiques garantissant que les institutions de l'Ombudsman et les INDH communiquent et collaborent efficacement avec les jeunes générations peut jouer un rôle significatif pour le maintien de la pertinence et de l'efficacité de ces institutions. À cet égard, plusieurs institutions ont développé des mécanismes de coopération avec les universités (par exemple, **en Grèce et Türkiye**),¹¹⁸ ou ont organisé de fréquentes réunions avec des étudiants universitaires afin de les sensibiliser aux institutions de l'Ombudsman et aux droits humains (**Türkiye**).¹¹⁹

45. En résumé, les institutions de l'Ombudsman et les INDH des États membres continuent de renforcer leurs mandats et leur efficacité opérationnelle, et jouent un rôle essentiel dans la protection des droits humains et de la gouvernance démocratique. Cependant, des lacunes persistent en matière d'accès, de suivi, de protection contre les menaces et d'adaptation aux nouveaux défis, renforçant la nécessité pour les États membres de poursuivre les efforts pour garantir leur pleine capacité et leur résilience.

5. Adéquation des ressources et résilience institutionnelle

¹¹³ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 37.

¹¹⁴ Voir [les conclusions interrégionales de l'ENNHRI 2025](#), p. 15.

¹¹⁵ Voir la session n° 1 – Ingérence étrangère dans les processus démocratiques, [deuxième édition](#) de la Conférence de haut niveau avec les institutions de médiation et les institutions nationales des droits de l'homme.

¹¹⁶ [Rapport ENNHRI sur l'État de droit 2025](#)

¹¹⁷ Voir la session n° 3 – Participation des jeunes, [deuxième édition](#) de la Conférence de haut niveau avec les institutions de médiation et les institutions nationales des droits de l'homme.

¹¹⁸ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 60 et 149.

¹¹⁹ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 150-151.

46. Pour fonctionner efficacement, les institutions de l'Ombudsman et les institutions nationales des droits de l'homme doivent disposer de ressources adéquates, suffisantes et durables leur permettant de s'acquitter de leur mandat, y compris de ressources financières et humaines appropriées.¹²⁰ Ces deux recommandations encouragent les États membres à veiller à ce que ces institutions puissent disposer du pouvoir de définir le profil de leur personnel et d'engager leur propre personnel.¹²¹

47. Malgré ces normes, des contraintes budgétaires sont signalées dans plus des deux tiers des États membres du Conseil de l'Europe. Selon l'aperçu interrégional d'ENNHRI de 2025, il s'agit du problème le plus récurrent en matière de mise en œuvre dans toute la région. La majorité des INDH des États membres du Conseil de l'Europe ont signalé que les ressources allouées à leurs institutions sont insuffisantes pour leur permettre de s'acquitter de l'ensemble de leurs mandats. Dans des cas exceptionnels, les coupes budgétaires sont si importantes qu'elles risquent d'empêcher l'INDH de remplir ne serait-ce que son mandat de base.¹²² Il devrait être prioritaire de combler le fossé entre les mandats attribués et les ressources disponibles, et atténuer les effets des mesures d'austérité et de crise.

48. Parmi les problèmes courants figurent l'attribution de mandats supplémentaires aux institutions de l'Ombudsman et aux INDH sans augmentation correspondante du financement, ainsi que l'insuffisance des ressources humaines et financières.¹²³ Souvent, l'attribution de nouvelles responsabilités – telles que le rôle de MNP ou, par exemple, les fonctions de suivi découlant des cadres du Conseil de l'Europe ainsi que de la réglementation de l'ONU et de l'UE, comme la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains ou la loi de l'UE sur l'intelligence artificielle pour les États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'UE, ainsi que le règlement de l'UE établissant le filtrage dans le cadre du pacte de l'UE sur les migrations – n'a pas été accompagnée de l'augmentation nécessaire des ressources financières ou humaines, comme le soulignent les conclusions interrégionales d'ENNHRI de 2025 sur la mise en œuvre de la CM/Rec(2021)1.¹²⁴

49. Par exemple, **la Bosnie-Herzégovine** signale que, malgré les dispositions législatives garantissant l'indépendance fonctionnelle du mandat nouvellement établi du MNP en 2023, les dispositions juridiques relatives aux exigences budgétaires n'ont pas encore été mises en œuvre dans la pratique.¹²⁵ En revanche, *le Volksanwaltschaft autrichien* dispose de ressources suffisantes et durables malgré les coupes budgétaires à l'échelle nationale.¹²⁶ En **Arménie**, la Constitution interdit toute réduction du budget du Défenseur des droits humains.¹²⁷

50. ENNHRI souligne l'importance de garantir un financement adéquat aux INDH en toutes circonstances.¹²⁸ Il appelle en outre à un processus budgétaire transparent et prédéterminé, comprenant une consultation significative avec l'INDH concernée.¹²⁹ De plus, ENNHRI suggère, conformément aux Principes de Paris, que les fonds soient affectés à une ligne budgétaire dédiée exclusivement à l'INDH, débloqués de manière régulière, et d'une manière qui ne perturbe pas ses opérations, sa gestion quotidienne ou le maintien de son

¹²⁰ CM/Rec(2019)6, annexe I.6 ; CM/Rec(2021)1, annexe II.6.

¹²¹ CM/Rec(2019)6, annexe I.6 ; CM/Rec(2021)1, annexe II.7.

¹²² Voir [ENNHRI 2025, Conclusions interrégionales](#), p. 11

¹²³ Voir [l'étude de référence ENNHRI](#), p. 10. Voir également [les actes de l'atelier 2025](#), intervention de Marta Hirsch-Ziembinska, p. 23.

¹²⁴ Voir [les conclusions interrégionales de l'ENNHRI 2025](#), p. 11

¹²⁵ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 32.

¹²⁶ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 8.

¹²⁷ Voir [Étude de référence ENNHRI](#), p. 29.

¹²⁸ Voir [ENNHRI 2025 Conclusions interrégionales](#), p. 11.

¹²⁹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 29.

personnel. Cependant, il ne s'agit pas seulement du montant du budget, mais aussi de la capacité à l'allouer de manière autonome en fonction de priorités qu'elle se fixe elle-même qui est déterminante pour l'indépendance et l'efficacité des INDH¹³⁰. Cela est nécessaire pour garantir toute sa liberté de définir ses priorités et ses activités¹³¹.

51. Le CDDH estime que les contraintes de ressources persistantes compromettent l'efficacité et la résilience des institutions de l'Ombudsman et des INDH dans plusieurs États membres et entravent la mise en œuvre intégrale des recommandations. Il est essentiel de garantir un financement fiable, adapté à l'élargissement des mandats et aux besoins institutionnels, ainsi que l'autonomie budgétaire pour l'affectation des ressources financières et humaines, afin de préserver leur indépendance et de leur permettre de contribuer pleinement à la protection des droits humains et à la gouvernance démocratique dans l'ensemble de la région du Conseil de l'Europe.

6. Coopération, dialogue et engagement international

52. Les recommandations soulignent l'importance d'une communication, d'une coopération et d'un travail en réseau actifs de la part des institutions de l'Ombudsman et des INDH. Toutes deux invitent les États membres à favoriser la coopération entre toutes les autorités publiques concernées en ce qui concerne le mandat et le rôle des INDH au niveau national,¹³² et à faciliter l'engagement avec les institutions homologues, la société civile, d'autres structures de défense des droits humains et les organisations internationales et régionales, en particulier celles du Conseil de l'Europe.¹³³

53. Les activités conjointes – telles que les conseils consultatifs¹³⁴ et les actions de sensibilisation – sont essentielles pour favoriser le pluralisme, échanger des expériences et établir des ponts entre la société civile et l'État.¹³⁵ Par exemple, **Türkiye** a créé des « clubs d'Ombudsman » dans plus de 150 universités et organise des activités de sensibilisation aux niveaux régional et local.¹³⁶ L'étude de référence d'ENNHRI de 2023 fait état d'une amélioration continue de la coopération entre les INDH.¹³⁷ Par exemple, la Commission nationale des droits humains de **Grèce** a mis en place plusieurs mécanismes de coopération avec des ONG, des universités et des instituts de recherche et des syndicats.¹³⁸

54. Les recommandations préconisent également le développement de programmes de coopération avec le Conseil de l'Europe afin de promouvoir le partage des connaissances entre les institutions de l'Ombudsman et les INDH et de renforcer la mise en œuvre de la Convention et d'autres instruments pertinents.¹³⁹ Le soutien et l'engagement du Conseil de l'Europe envers ces institutions se sont développés au fil du temps, notamment par une

¹³⁰ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 10.

¹³¹ Voir les Observations Générales du GANHRI, p. 29.

¹³² CM/Rec(2019)6, annexe III.11 ; CM/Rec(2021)1, annexe III.12.

¹³³ CM/Rec(2019)6, annexe III.11 ; CM/Rec(2021)1, annexe IV.15.

¹³⁴ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 41, soulignant que de nombreuses INDH en Europe ont officialisé leur coopération avec divers acteurs de la société civile, en particulier les ONG de défense des droits de l'homme, par la mise en place de conseils consultatifs.

¹³⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 40.

¹³⁶ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, pp. 150-151.

¹³⁷ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 36.

¹³⁸ Voir [CDDH\(2025\)11](#), Compilation des réponses au questionnaire, p. 60.

¹³⁹ CM/Rec(2019)6, annexe III.13 ; CM/Rec(2021)1, annexe IV.15-16.

coopération étroite avec l'UE, en particulier dans le cadre de la politique européenne de voisinage.¹⁴⁰

55. La Déclaration de Reykjavík de 2023 représente une étape clé, reconnaissant les INDH comme des partenaires essentiels du Conseil de l'Europe. Les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à accroître la transparence, à renforcer la coopération et à s'engager de manière significative auprès des INDH et de la société civile, appelant à un réexamen et à un renforcement accru des mécanismes de sensibilisation et de participation.¹⁴¹

56. Selon l'enquête interne du CDDH, la participation des INDH par l'intermédiaire d'ENNHRI inclut le statut d'observateur au sein de la plupart des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dont les mandats couvrent des questions susceptibles d'intéresser les INDH.¹⁴² Le CDDH estime qu'il serait possible de développer davantage l'engagement avec les INDH et ENNHRI dans les activités d'élaboration de normes. Il rappelle que depuis le renouvellement par le Comité des Ministres des mandats des comités intergouvernementaux en novembre 2025, l'accent a été davantage mis sur l'obtention du statut d'observateur au sein de certains comités par le biais d'une demande des parties intéressées, plutôt que par une décision préalable du Comité des Ministres. Le CDDH encourage ENNHRI à saisir cette opportunité pour demander le statut d'observateur au sein de tout autre comité menant des travaux pertinents.

57. Dans le cadre des activités de coopération, ENNHRI intervient dans cinq des huit secteurs ayant répondu à l'enquête.¹⁴³ Les INDH, y compris celles qui cumulent un mandat d'Ombudsperson, contribuent également à la grande majorité des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe,¹⁴⁴ notamment la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), le Comité européen des droits sociaux et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM).¹⁴⁵ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'entretient régulièrement avec les INDH, les soutient et promeut leur indépendance.¹⁴⁶

58. Le Conseil de l'Europe organise des conférences de haut niveau avec les institutions de l'Ombudsman et les INDH – la dernière en date s'est tenue à Strasbourg en mars 2026, dans le cadre du Nouveau pacte démocratique pour l'Europe – afin de les réunir avec leurs réseaux et de favoriser les échanges.¹⁴⁷

59. Des mises à jour et des échanges réguliers ont également lieu entre ENNHRI et le Réseau des coordinateurs de l'exécution (ExCN), le réseau de coopération des coordinateurs nationaux pour l'exécution des arrêts de la Cour.¹⁴⁸ Plus récemment, le Réseau des

¹⁴⁰ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 42.

¹⁴¹ Voir la [Déclaration de Reykjavík: Unis autour de nos valeurs](#), adoptée lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, le 17 mai 2023, p. 8.

¹⁴² Voir [CDDH\(2025\)24](#), Compilation des réponses à l'enquête interne, pp. 2-6.

¹⁴³ Voir [CDDH\(2025\)24](#), Compilation des réponses à l'enquête interne, pp. 7-11.

¹⁴⁴ Voir [CDDH\(2025\)24](#), Compilation des réponses à l'enquête interne, pp. 11-17. Voir également [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Clare Ovey, pp. 10-11.

¹⁴⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 43.

¹⁴⁶ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 39.

¹⁴⁷ Voir la [deuxième édition](#) de la Conférence de haut niveau du Conseil de l'Europe avec les institutions de médiation et les institutions nationales des droits de l'homme, 12-13 mars 2026 ; voir également la [première édition](#) de la Conférence de haut niveau pour les institutions de médiation et les institutions nationales des droits de l'homme, 27-28 mars 2025.

¹⁴⁸ Voir [CDDH\(2025\)24](#), Compilation des réponses à l'enquête interne, p. 20.

coordinateurs de l'exécution et ENNHRI ont participé à une conférence conjointe à Berlin en juin 2026, au cours de laquelle ils ont abordé le renforcement de leur coopération. L'engagement des INDH s'étend désormais à la plupart des procédures du Conseil de l'Europe¹⁴⁹ et contribue fréquemment à l'exécution des arrêts.

60. Malgré ces progrès, ENNHRI estime que des lacunes subsistent dans la portée et la cohérence structurelle du soutien apporté aux INDH. Il décrit cette aide comme étant principalement axée sur des questions thématiques (telles que la lutte contre la discrimination, la défense des droits des migrants, les droits des Roms ou la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants), plutôt que sur le renforcement des capacités institutionnelles ou la mise en œuvre plus large des normes. Malgré l'engagement généralisé et varié des INDH auprès de différents organes du Conseil de l'Europe, ENNHRI estime que des mécanismes formels de collaboration font défaut et que les informations sur les possibilités de participation et leurs résultats restent fragmentées et difficiles d'accès et de naviguer.¹⁵⁰ En ce qui concerne le soutien technique, divers membres de l'ENNHR ont reconnu de manière positive la pertinence des programmes de soutien en cours du Conseil de l'Europe, en particulier lorsqu'un bureau est implanté dans le pays. Cependant, certaines INDH ont signalé un manque d'implication adéquate dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes, soulignant la nécessité de consultations plus régulières. Plus généralement, et dans le contexte actuel de plus en plus difficile pour les INDH, les membres d'ENNHR ont souligné l'importance d'un dialogue plus structuré et d'une coopération significative, et d'un soutien plus constant de la part du Conseil de l'Europe. Cela devrait inclure la reconnaissance explicite du rôle des INDH en tant que partenaires clés, y compris en contribuant aux activités de suivi, d'élaboration de normes et de renforcement des capacités du Conseil de l'Europe, de diffuser des informations sur la situation des INDH dans les rapports du Secrétaire Général sur l'état de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, ainsi que la mise en place de procédures d'intervention rapide au cas où les INDH seraient confrontées à des menaces.¹⁵¹

61. Au-delà du Conseil de l'Europe, les INDH sont de plus en plus actives au niveau international, en particulier auprès du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, par le biais de communications écrites et orales et de leur participation à des débats thématiques ou par pays.¹⁵² Au niveau européen, la collaboration entre les institutions de l'Ombudsman est facilitée par le Réseau européen des Médiateurs (ENO), qui soutient les enquêtes parallèles et examine conjointement les questions relevant de la compétence partagée entre l'UE et les États membres, renforçant ainsi les mécanismes de protection non judiciaires.¹⁵³

62. À la lumière du Nouveau pacte démocratique pour l'Europe, le CDDH note que les institutions de l'Ombudsperson constituent un élément important de la gouvernance démocratique. Les INDH comptent parmi les piliers du respect des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie. Ils représentent tous deux, des piliers essentiels œuvrant en tant qu'organe de contrôle démocratique.¹⁵⁴ Les INDH, y compris celles qui cumulent des mandats

¹⁴⁹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHR](#), p. 43. Selon l'ENNHR, les INDH interagissent avec au moins 13 organes différents du Conseil de l'Europe.

¹⁵⁰ Voir [l'étude de référence de l'ENNHR](#), p. 13.

¹⁵¹ Voir [les conclusions interrégionales de l'ENNHR pour 2025](#), p. 20 et 21.

¹⁵² Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Vladen Stefanov, p. 49, notant qu'au cours des trois sessions du Conseil des droits de l'homme en 2025, 147 déclarations de ce type ont été prononcées par 56 INDH, dont 14 – y compris des institutions de médiation – provenaient d'États membres du Conseil de l'Europe.

¹⁵³ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Marta Hirsch-Ziembinska, p. 21-22.

¹⁵⁴ Voir SG/Inf(2025)14, [Feuille de route du Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe](#) – Construire une démocratie résiliente, inclusive et agile, 29 avril 2025, p. 9.

d'Ombudsperson, façonnent la jurisprudence individuelle et la réforme systémique lorsqu'elles soumettent des interventions de tiers à la Cour et participent à l'exécution des arrêts de la Cour.¹⁵⁵ Le rôle d'observateur d'ENNHRI au sein du CDDH et de ses instances subordonnées garantit que la voix collective des INDH soit entendue et contribue au droit régional des droits humains et à la gouvernance.¹⁵⁶

63. Le CDDH constate que certains défis subsistent. ENNHRI relève un manque persistant de droits de participation effectifs pour les INDH au sein de certaines instances décisionnelles du Conseil de l'Europe. Les possibilités d'engagement sont parfois ponctuelles, et ENNHRI estime que la valeur des INDH en tant qu'autorités indépendantes n'est pas toujours pleinement reconnue. S'inspirant des pratiques des Nations Unies, ENNHRI propose la mise en place de mécanismes spécifiques au sein du Conseil de l'Europe – notamment un point de contact dédié aux INDH, un système de notification de participation¹⁵⁷ et des règles claires permettant aux INDH de contribuer indépendamment des délégations gouvernementales.¹⁵⁸ Ces innovations viendraient vraisemblablement s'ajouter aux relations existantes fondées sur des activités spécifiques et à la coordination de l'engagement des différentes INDH par ENNHRI.

64. Enfin, ENNHRI encourage la prise de nouvelles mesures pour garantir la participation devant les instances décisionnelles du Conseil de l'Europe, notamment l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres.¹⁵⁹ Bien que la participation soit déjà prévue dans le cadre du contrôle de l'exécution des arrêts, ENNHRI a suggéré que les États membres puissent être tenus de répondre aux observations des INDH ou que celles-ci se voient accorder le droit d'intervenir oralement devant le Comité des Ministres.¹⁶⁰ Le CDDH rappelle qu'en tant qu'organe statutaire politiquement indépendant, toute modification du règlement intérieur de l'Assemblée relève de la seule compétence de cette institution.

III. Conclusions et recommandations

65. L'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2019)6 sur les institutions de l'ombudsman et de la Recommandation CM/Rec(2021)1 sur les INDH confirme l'importance centrale de ces organismes pour la protection et la promotion des droits humains, de la gouvernance démocratique et de l'État de droit dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Le CDDH souligne par ailleurs, que le respect des normes relatives à l'État de droit par les États membres constitue à la fois une condition et une garantie du bon fonctionnement des institutions de l'Ombudsperson et des INDH. L'érosion du principe de l'État de droit représente une menace importante pour l'indépendance institutionnelle de ces organes.

66. L'examen des pratiques et des évolutions nationales concernant la mise en œuvre de ces deux recommandations met en évidence les progrès significatifs accomplis depuis leur adoption, notamment en ce qui concerne la création ou le renforcement des institutions de l'Ombudsman et des INDH. De nombreux États membres ont adopté ou renforcé des cadres constitutionnels et législatifs afin de soutenir l'indépendance, le pluralisme et la capacité opérationnelle de ces institutions, renforçant ainsi leur contribution à la protection des droits humains, à la gouvernance démocratique et à l'État de droit. De bonnes pratiques ont vu le jour en matière de diffusion des recommandations, d'élargissement des mandats pour

¹⁵⁵ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 43.

¹⁵⁶ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 43.

¹⁵⁷ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 45.

¹⁵⁸ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 44. Voir également [les actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Vladen Stefanov, p. 50.

¹⁵⁹ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 13.

¹⁶⁰ Voir [l'étude de référence de l'ENNHRI](#), p. 44-45.

répondre à l'évolution des défis, de coopération avec la société civile et de participation croissante à des interventions de tiers devant les tribunaux, y compris la Cour.

67. Dans le même temps, l'évaluation identifie des défis en suspens qui nécessitent des mesures supplémentaires. Il s'agit notamment des contraintes budgétaires, des lacunes en matière de transparence et de procédures fondées sur le mérite pour la sélection et la révocation des dirigeants institutionnels, du suivi insuffisant des recommandations, ainsi que des risques pesant sur l'indépendance, tels que l'ingérence politique et les attaques en ligne. L'attribution de nouveaux mandats ne s'accompagne pas toujours de ressources adéquates. Si l'engagement avec la société civile s'intensifie, des lacunes structurelles et opérationnelles subsistent pour garantir une participation significative des institutions de l'Ombudsman et des INDH au processus décisionnel national et au sein du Conseil de l'Europe. L'engagement aux niveaux international et européen s'intensifie globalement, mais les droits de participation formels, l'accès à l'information et le soutien institutionnel dédié doivent encore être améliorés.

68. Les défis nouveaux et émergents, tels que l'ingérence étrangère, la désinformation et l'intelligence artificielle, exigent à la fois des réponses innovantes et, le cas échéant, des mandats et des ressources adaptés. La résilience institutionnelle ne relève pas seulement d'un soutien financier adéquat, mais nécessite également une protection juridique solide et l'immunité du personnel. Il est de plus en plus reconnu que l'on doit accorder davantage d'attention à l'engagement du public, y compris auprès des jeunes, et aux stratégies de sensibilisation pour garantir l'efficacité future.

69. Le Nouveau pacte démocratique pour l'Europe du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe appelle à renforcer les freins et contrepoids, à préserver l'intégrité institutionnelle et à consolider les mécanismes qui garantissent l'État de droit. Les institutions de l'Ombudsman et les INDH sont au cœur de cette vision, mettant en pratique les engagements du Pacte et veillant à ce que le pouvoir public soit exercé de manière responsable, transparente et dans le respect des droits humains. Les recommandations fournissent des orientations techniques essentielles et aident les États membres à respecter les engagements énoncés dans le Nouveau pacte démocratique.¹⁶¹

70. La Déclaration de Reykjavík de 2023, adoptée à la suite des recommandations, marque une étape décisive : les États membres y ont explicitement reconnu les INDH comme des partenaires essentiels du Conseil de l'Europe, s'engageant à accroître la transparence, à renforcer la coopération et à instaurer un dialogue constructif avec les INDH et la société civile. Cet engagement politique vient étayer les conclusions et les recommandations du rapport visant à renforcer la participation et les moyens des INDH.

71. À la lumière de son évaluation, le CDDH encourage une coopération accrue entre les États membres, en partenariat avec le Conseil de l'Europe et d'autres acteurs concernés, notamment ENNHRI et GANHRI, afin de relever les défis restants de manière efficace et cohérente. En s'inspirant des bonnes pratiques et en alignant les cadres nationaux sur les Recommandations et d'autres normes internationales pertinentes, notamment les Principes de Paris et les Principes de Venise, les États membres peuvent continuer à renforcer l'indépendance et l'efficacité des INDH et des institutions de l'Ombudsman respectivement. Il s'agit notamment de garantir un cadre juridique, financier et politique favorable, des garanties solides d'indépendance et des ressources proportionnées aux mandats institutionnels. Le pluralisme, une coopération significative avec la société civile, la protection du personnel et la

¹⁶¹ Voir [les Actes de l'atelier de 2025](#), intervention de Krista Oinonen, p. 7.

capacité d'adaptation aux nouvelles évolutions sociétales et technologiques méritent également de rester des priorités.

72. Le Conseil de l'Europe s'engage à soutenir les États membres dans cet effort, en favorisant le partage des connaissances, en facilitant la participation indépendante aux processus d'élaboration des normes et de prise de décision, et en proposant des activités de coopération et de renforcement des capacités. Le CDDH continuera à prendre en compte les questions relatives à la participation des Ombudsman et des INDH à l'élaboration des normes dans l'ensemble de ses travaux, le cas échéant.

73. Au vu des conclusions du présent rapport et des défis persistants identifiés, le CDDH encourage les États membres à poursuivre leurs efforts pour :

- Garantir la diffusion et l'accessibilité les plus larges possibles des deux recommandations, y compris leur traduction, le cas échéant, et la formation de toutes les parties prenantes concernées ;
 - Maintenir et renforcer l'indépendance, le pluralisme et la capacité opérationnelle des institutions de l'Ombudsman et des INDH, notamment par le biais de cadres juridiques solides ;
 - Garantir des procédures de sélection et de nomination transparentes et fondées sur le mérite, ainsi que des ressources financières et humaines adéquates, à la mesure de leurs mandats et responsabilités ;
 - Pour les États membres dont l'INDH bénéficie d'une accréditation GANHRI du statut B, prendre des mesures ou poursuivre les efforts en vue de réformer les cadres juridiques afin de se conformer aux Principes de Paris et de demander l'accréditation du statut A ;
 - Pour les trois États membres restants qui n'ont pas encore mis en place d'INDH, prendre sans plus tarder toutes les mesures nécessaires pour établir des INDH indépendantes et conformes aux Principes de Paris, et solliciter leur accréditation ;
 - Garantir une réponse rapide aux recommandations formulées par ces institutions, y compris par des mesures législatives, et garantir un suivi effectif à ces recommandations ;
 - Soutenir la participation significative de ces institutions à l'élaboration des politiques, à la définition des normes et à l'exécution des arrêts de la Cour ;
 - Répondre de manière proactive aux défis structurels, actuels et émergents et garantir et étendre l'environnement favorable dans lequel opèrent les INDH, en adaptant leurs mandats en coopération avec les institutions concernées, en garantissant des ressources adéquates et en développant des cadres de coopération si nécessaire, notamment pour faire face aux menaces identifiées dans le Nouveau pacte démocratique pour l'Europe ;
 - Promouvoir un dialogue et une coopération constructifs avec la société civile, la jeunesse, les autres défenseurs des droits humains et les partenaires internationaux, en donnant aux institutions de l'Ombudsman et aux INDH les moyens d'agir en tant qu'intermédiaires démocratiques et gardiens de l'État de droit, des droits humains et de la démocratie, conformément aux engagements énoncés dans le Nouveau pacte démocratique pour l'Europe ; et
- Encourager le développement des programmes de coopération avec le Conseil de l'Europe pour garantir un constant partage de connaissances entre les INDH et les institutions de l'Ombudsman, afin de renforcer leur contribution à la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments pertinents.

74. Le Conseil de l'Europe est également encouragé :
- à renforcer sa coopération avec les institutions de l'Ombudsman et les INDH, notamment par des mesures concrètes visant à faciliter leur participation à toutes les activités pertinentes et à garantir un accès systématique et rapide à l'information et aux opportunités ;
 - conformément aux engagements énoncés dans la Déclaration de Reykjavík, à explorer tous les moyens possibles pour renforcer davantage son engagement significatif avec et la participation des INDH et ENNHRI, y compris en réfléchissant à l'établissement de mécanismes ou d'arrangements dédiés, tel qu'un point focal pour les INDH, la mise à disposition d'informations ciblées et une reconnaissance complète du statut et du rôle distincts des INDH.