

Réf : CommHR/MOF/sf 042-2026

**Monsieur Ignazio LA RUSSA**

Président du Sénat italien

**Monsieur Lorenzo FONTANA**

Président de la Chambre des députés italienne

Strasbourg, 20 février 2026

Messieurs les Présidents,

Dans le cadre de mon mandat, établi par le Conseil de l'Europe en 1999, je suis chargé de promouvoir le respect effectif des droits humains dans les États membres de l'Organisation. Un volet important de mon travail consiste à entretenir un dialogue avec les gouvernements et les parlements des États membres. J'ai également pour mission de faciliter les activités des institutions nationales de médiation ou d'autres institutions similaires chargées des droits humains et, lorsque de telles structures n'existent pas, d'encourager leur création.

La présente lettre a pour objet le cadre institutionnel et juridique italien de protection et de promotion des droits humains, qui était l'un des thèmes de la visite que j'ai effectuée en Italie du 12 au 16 janvier 2026. Cette visite m'a donné l'occasion d'aborder ce point avec plusieurs autorités, notamment des membres de la délégation italienne à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des Commissions permanentes des affaires constitutionnelles des deux chambres du Parlement, et de la Commission extraordinaire pour la protection et la promotion des droits humains du Sénat, ainsi qu'avec des personnes représentant le gouvernement, des organismes de défense des droits humains et la société civile.

Je constate que le dispositif italien de protection des droits humains comporte deux failles principales. En premier lieu et malgré le travail dévoué de nombreux organes, l'absence d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH) pleinement indépendante et dotée d'un mandat étendu prive de nombreux domaines de toute couverture institutionnelle en la matière. En second lieu, si les organismes de défense des droits humains existants ont pu prendre des mesures significatives pour lutter contre les violations des droits humains dans leurs domaines de compétence respectifs, les procédures de nomination et les caractéristiques organisationnelles les concernant n'ont cependant pas toujours été suffisamment solides pour garantir leur indépendance et leur efficacité.

#### Vers la mise en place d'une INDH

Selon les normes internationales en matière de droits humains, notamment la Recommandation CM/Rec (2021)<sup>1</sup> du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les États membres devraient « prendre toutes les mesures nécessaires pour établir et, lorsqu'elle est établie, maintenir et renforcer une INDH indépendante conformément aux Principes de Paris ». L'Italie s'est à plusieurs reprises engagée à mettre en place une INDH, dans le cadre de l'Examen Périodique Universel devant le Conseil des droits de l'homme (en 2025, 2019, 2014 et 2010), et à l'occasion de la soumission de sa candidature en tant que membre de ce même organe pour les mandats qui ont pris effet en 2011 et 2008. Pourtant, l'Italie est l'un des rares États membres du Conseil de l'Europe à ne pas disposer d'une INDH accréditée par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) sous les auspices de l'ONU, conformément aux Principes de Paris des Nations Unies. Malgré la présentation de plusieurs projets de loi au Parlement, dont cinq au cours de la législature actuelle, aucun d'entre eux n'a recueilli un soutien politique suffisant pour être adopté.

La mise en place d'une INDH efficace, indépendante et dotée de ressources suffisantes constituerait une avancée majeure dans la protection des droits humains. Elle permettrait de renforcer les capacités de suivi et de signalement, mais aussi de favoriser le débat, d'améliorer l'obligation de rendre des comptes et d'apporter rapidement une expertise dans divers domaines (allant de la gouvernance de l'intelligence artificielle à la gestion des migrations, en passant par la violence à l'égard des femmes et le maintien de l'ordre pendant les rassemblements publics), dans lesquels les autorités sont confrontées à des choix complexes et lourds de conséquences pour les droits humains. La création d'une INDH contribuerait également à assurer la protection de l'État de droit, comme cela est établi dans les Objectifs de développement durable et dans les rapports de la Commission européenne sur l'État de droit. En tant qu'institution nationale, une INDH pourrait mettre à profit ses compétences techniques, mais aussi sa compréhension fine de la culture et du contexte locaux pour traiter les questions relatives aux droits humains. Il est important de souligner que ses interventions rapides permettraient de prévenir les violations des droits humains et, ce faisant, d'éviter peut-être que les problèmes ne prennent une ampleur telle qu'ils nécessitent d'être portés devant les autorités judiciaires ou devant des organismes internationaux de défense des droits humains.

Il existe différents modèles d'INDH, et il ne m'appartient pas de suggérer lequel adopter. Je rappelle toutefois que les États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu qu'il est important que ces institutions soient établies conformément aux normes minimales énoncées dans les Principes de Paris et dans la Recommandation CM/Rec (2021)<sup>1</sup> du Conseil de l'Europe. Je mentionnerai ici trois aspects en particulier : leur mandat, leur indépendance et les ressources dont elles sont dotées.

Premièrement, les États membres devraient fournir une solide base juridique à leurs INDH, de préférence au niveau constitutionnel, et cette législation devrait conférer à l'institution un mandat aussi étendu que possible, ainsi que de vastes fonctions. Ces fonctions devraient notamment inclure : le suivi de la situation des droits humains dans le pays, y compris en consultant la société civile ; la libre appréciation de toute question relevant de sa compétence ; l'accès à tous les lieux pertinents ainsi qu'à toutes les personnes concernées afin d'obtenir les informations et les documents nécessaires à l'évaluation des situations relevant de sa compétence ; l'examen des politiques et des lois existantes ou en projets ayant des implications en matière de droits humains pour conseiller l'État sur leur répercussion dans ce domaine ; l'habilitation à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles et à proposer des recommandations pertinentes aux autorités ; et le partage de conclusions et recommandations avec les autorités et le public en produisant des avis et des rapports et en formulant des propositions.

Deuxièmement, il est essentiel que les États membres garantissent l'indépendance des INDH et adoptent des procédures qui présentent toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales concernées par la promotion et la protection des droits humains. La sélection de la direction des INDH doit se faire au moyen de mécanismes solides, fondés sur les compétences, transparents et participatifs. Les nominations devraient s'appuyer sur des critères clairs, prédéterminés, objectifs et accessibles au public et les révocations devraient être régies par un processus tout aussi objectif, établi par la loi et garantissant l'équité et l'impartialité.

Troisièmement, pour que les INDH puissent remplir efficacement leurs missions, les États membres devraient leur allouer des ressources suffisantes et durables, et leur donner la possibilité de définir librement leurs priorités et leurs activités. Les INDH devraient être en mesure de définir le profil de leur personnel et leurs processus de recrutement, ainsi que d'embaucher et de retenir leur propre personnel. Lorsque la fonction d'INDH s'ajoute à d'autres activités de suivi, les INDH devraient disposer de ressources et de capacités suffisantes, y compris d'un personnel doté des compétences requises et dûment qualifié pour couvrir de manière équilibrée les domaines thématiques concernés, leur permettant de s'acquitter efficacement de leurs attributions.

### Renforcement des organismes de défense des droits humains existants

En l'absence d'une INDH, l'Italie a mis en place au fil des ans plusieurs organes sectoriels, souvent pour satisfaire à des obligations découlant d'accords internationaux, de décisions de justice ou du droit européen. Le pays a notamment établi un organisme de promotion de l'égalité, l'Office national de lutte contre la discrimination raciale (UNAR), qui relève de la présidence du Conseil des ministres. À cela s'ajoutent quatre organismes de défense des droits humains axés sur des domaines spécifiques : le respect de la vie privée, les droits de l'enfant, les droits des personnes privées de liberté et les droits des personnes en situation de handicap. Parallèlement, de nombreuses collectivités locales ont mis en place un bureau de médiateur au niveau local.

Si les organismes de défense des droits humains existants ont pu prendre des mesures significatives pour lutter contre les violations des droits humains dans leurs domaines de compétence respectifs, leurs cadres juridiques et institutionnels diffèrent cependant et ne permettent pas toujours de garantir pleinement leur indépendance et leur efficacité. Ils ne prévoient pas systématiquement, par exemple, des procédures de sélection objectives et transparentes pour les titulaires de mandat ou ne permettent pas aux organismes d'embaucher et de retenir leur propre personnel. Les informations communiquées par les représentant·es de la société civile rencontrés à l'occasion de ma visite mettent en évidence les difficultés auxquelles se heurtent certains organismes de défense des droits humains et qui compromettent leur indépendance, leur efficacité et la confiance du public à leur égard. Ces observations devraient inciter à réfléchir à la manière d'améliorer les procédures de sélection concernées et l'organisation interne, afin de renforcer autant que possible l'indépendance et l'efficacité de ces organismes, y compris dans leurs actions quotidiennes.

Enfin, je note que le Gouvernement italien a annoncé qu'il soumettrait au Parlement un projet de texte de loi visant à transposer la Directive (UE) 2024/1499 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement, et à établir un nouvel organisme de promotion de l'égalité, qui devrait être opérationnel en janvier 2027. Bien que le projet de loi n'ait pas encore été rendu public, et rappelant qu'en raison de son mandat plus limité, un organisme de promotion de l'égalité ne saurait être considéré comme une INDH conforme aux Principes de Paris, je salue l'engagement du gouvernement à mettre en place une telle instance indépendante.

En conclusion, je me permets d'encourager le Parlement italien à mener à bien l'adoption des mesures législatives nécessaires pour établir une INDH conformément aux Principes de Paris, et à veiller à ce que les principes d'indépendance et d'efficacité s'appliquent également aux organismes de défense des droits humains et de promotion de l'égalité dotés de compétences sectorielles et visés dans la présente lettre.

Je vous saurais reconnaissant de bien vouloir transmettre une copie de cette lettre à tous les membres des deux chambres du Parlement.

Je vous prie d'agréer, Messieurs les Présidents, l'assurance de ma haute considération,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michael O'Flaherty', with a stylized, flowing script.

Michael O'Flaherty