



**Doc. 16400**  
05 mai 2026

## Renforcer la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité

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

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteuse: Mme Tuula HAATAINEN, Finlande, Groupe des socialistes, démocrates et verts

### Sommaire

	Page
A. Projet de résolution .....	2
B. Exposé des motifs par Mme Tuula Haatainen, rapporteure .....	5
1. Introduction .....	5
2. Informations recueillies grâce au questionnaire du CERDP .....	5
3. Organismes nationaux de promotion de l'égalité: vue d'ensemble .....	6
4. Coopération entre les organismes nationaux de promotion de l'égalité et les parlements .....	6
4.1. Mécanismes formels ou cadres juridiques .....	6
4.2. Bonnes pratiques en matière de coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité .....	7
4.3. Les défis de la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité ....	8
5. Les politiques d'égalité en Finlande .....	9
5.1. Base législative et orientation politique .....	9
5.2. Instances et parties prenantes administratives .....	10
5.3. Mesures structurelles sur le lieu de travail et dans les établissements scolaires .....	10
5.4. Supervision et protection juridique .....	10
5.5. Coopération internationale .....	10
6. Visite d'information en Hongrie .....	10
7. Intelligence artificielle: alliée ou menace? .....	11
8. Risques actuels pour les politiques de promotion de l'égalité et perspectives: les enseignements de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) .....	12
9. Conclusions .....	13

1. Renvoi en commission: [Doc. 15905](#), Renvoi 4791 du 7 mars 2024.



## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'égalité et la non-discrimination sont des principes constitutifs des sociétés démocratiques et des éléments essentiels de l'État de droit. L'égalité fait partie des indicateurs les plus révélateurs de la qualité démocratique, et l'égalité de genre en offre une illustration particulièrement probante. L'érosion des droits des femmes peut ainsi constituer un signe avant-coureur d'un recul démocratique plus large.

2. Les organismes nationaux de promotion de l'égalité, présents dans la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe, sont des institutions indépendantes qui jouent un rôle central dans la promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination. Ils apportent une aide et un soutien juridique aux victimes de discrimination et conseillent les autorités publiques, notamment les législateurs et législatrices, et les décideurs et décideuses politiques, sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques en matière d'égalité.

3. La structure, le mandat et les pouvoirs de ces organismes varient considérablement d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre. Ils peuvent viser un ou plusieurs motifs de discrimination et fonctionner soit comme des institutions autonomes, soit au sein d'institutions dotées de mandats multiples. La législation devrait définir clairement le mandat des organismes de promotion de l'égalité et instaurer un dispositif englobant l'ensemble des motifs de discrimination prohibés, notamment l'origine ethnique, la langue, la religion ou les convictions, la nationalité, l'âge, le genre, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, ainsi que les formes multiples et intersectionnelles de discrimination.

4. L'Assemblée parlementaire constate avec préoccupation que les droits humains, l'égalité et la non-discrimination font l'objet de pressions croissantes partout en Europe de la part d'acteurs internes comme externes, notamment de gouvernements étrangers et de mouvements opposés à l'égalité, tels que les mouvements anti-genre. Les autorités publiques doivent veiller à ce que les organismes nationaux de promotion de l'égalité puissent exercer leurs fonctions en toute indépendance dans ce contexte. L'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité supposent des ressources financières et humaines adéquates, une protection contre toute ingérence politique, ainsi qu'un cadre juridique garantissant leur autonomie.

5. L'Assemblée a la ferme conviction que la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité devrait être renforcée, notamment en sollicitant de manière systématique la contribution de ces organismes aux processus législatifs, ou en veillant à l'intégrer lorsqu'elle est proposée, et en tenant dûment compte de leurs avis et recommandations. Une telle coopération devrait être clairement définie, structurée et fondée sur des procédures transparentes et établies.

6. Les organisations de la société civile, en particulier celles qui sont actives dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination, sont étroitement liées aux réalités de terrain et peuvent contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques. Les pouvoirs publics devraient entretenir avec elles un dialogue régulier et renforcer leur coopération mutuelle. Un environnement sûr et durable, propice à leur action, est une condition essentielle au bon fonctionnement de la vie démocratique.

7. L'élaboration de politiques fondées sur des données probantes repose sur l'accès à des données fiables, indépendantes et transparentes en matière d'égalité et de non-discrimination. Les États membres du Conseil de l'Europe et leurs instituts nationaux de statistique devraient intensifier leurs efforts afin d'assurer la collecte, le traitement et la mise à disposition de données comparables à l'échelle européenne. La coopération avec les institutions académiques dans ce domaine devrait également être renforcée.

8. L'Assemblée exprime sa préoccupation face au risque d'utilisation abusive des technologies numériques, en particulier de l'intelligence artificielle, susceptible d'entraîner une augmentation des discriminations, des discours de haine et de la désinformation. Dans le même temps, les avancées technologiques, lorsqu'elles sont utilisées de manière responsable, peuvent favoriser l'égalité, améliorer le suivi des discriminations et éclairer l'élaboration des politiques.

9. L'Assemblée se félicite de l'ouverture à la signature de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225). Cet instrument de référence établit des normes communes visant à garantir que les systèmes d'intelligence artificielle soient conformes aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques.

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 20 avril 2026.

10. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite les États membres:
  - 10.1. en ce qui concerne les organismes de promotion de l'égalité:
    - 10.1.1. à instituer, lorsqu'ils n'existent pas encore, un ou plusieurs organismes indépendants de promotion de l'égalité dotés d'un mandat clair visant à promouvoir l'égalité, à prévenir et combattre la discrimination, ainsi qu'à soutenir la diversité et l'inclusion;
    - 10.1.2. à veiller à ce que le mandat des organismes de promotion de l'égalité englobe l'ensemble des motifs pertinents de discrimination, notamment l'origine ethnique, la langue, la religion ou les convictions, la nationalité, l'âge, le genre, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, ainsi que les formes multiples et intersectionnelles de discrimination;
    - 10.1.3. à doter les organismes de promotion de l'égalité des compétences nécessaires pour assister les victimes de discrimination, fournir des avis indépendants aux autorités publiques, assurer le suivi de la mise en œuvre et de l'impact de la législation et des politiques, et, le cas échéant, apporter un appui dans le cadre de procédures judiciaires ou afin d'engager de telles procédures;
    - 10.1.4. à garantir l'indépendance, l'autonomie et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité, notamment en leur allouant des ressources financières et humaines adéquates et pérennes, ainsi qu'en assurant une protection contre toute ingérence politique;
    - 10.1.5. à instaurer un dialogue soutenu avec les organismes nationaux de promotion de l'égalité et à tenir compte de leurs recommandations en matière de législation, de politiques, de procédures et de programmes;
    - 10.1.6. à mettre pleinement en œuvre la Recommandation de politique générale n° 2 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) «Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national», telle que révisée en 2017;
  - 10.2. en ce qui concerne la coopération avec les parlements et les autorités publiques:
    - 10.2.1. à renforcer la coopération entre les organismes de promotion de l'égalité et les parlements nationaux, notamment au moyen d'échanges réguliers, d'auditions, de mécanismes d'établissement de rapports et par la prise en compte systématique des recommandations des organismes de promotion de l'égalité dans les processus législatifs et de contrôle;
    - 10.2.2. à veiller à ce que les gouvernements, les parlements et les autres autorités publiques consultent les organismes de promotion de l'égalité et coopèrent avec ces derniers, en tenant compte de leur expertise lors de l'élaboration, de l'adoption et de l'évaluation de la législation, des politiques et des programmes;
  - 10.3. en ce qui concerne la société civile:
    - 10.3.1. à garantir un environnement propice aux organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination, y compris l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des femmes, en préservant leur liberté d'action et en assurant un soutien adéquat et durable;
    - 10.3.2. à promouvoir une coopération structurée entre les autorités publiques, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'égalité;
  - 10.4. en ce qui concerne les données, le suivi et l'alerte précoce:
    - 10.4.1. à garantir la disponibilité de données fiables, comparables et transparentes en matière d'égalité et de non-discrimination, notamment en renforçant les instituts nationaux de statistique et en soutenant la recherche académique pertinente;
    - 10.4.2. à veiller à ce que les organismes de promotion de l'égalité puissent agir en tant que mécanismes d'alerte indépendants, en identifiant les tendances émergentes en matière de discrimination et en signalant les risques aux autorités publiques;

- 10.4.3. à envisager la mise en place, à l'échelle européenne, d'un mécanisme d'alerte précoce en matière d'égalité et de non-discrimination, afin d'identifier et de traiter en temps utile les risques de recul, sur la base d'indicateurs mesurables élaborés en coopération avec les instituts nationaux de statistique ainsi qu'avec les institutions européennes et internationales spécialisées dans l'égalité, la non-discrimination et la collecte de données;
- 10.5. en ce qui concerne l'intelligence artificielle et l'environnement numérique:
  - 10.5.1. à signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit;
  - 10.5.2. à prendre des mesures effectives pour prévenir et combattre les utilisations abusives des technologies numériques et de l'intelligence artificielle aux fins de la diffusion de discours de haine et de pratiques discriminatoires;
  - 10.5.3. à favoriser le développement et l'utilisation responsables de l'intelligence artificielle en tant que moyen de promouvoir l'égalité, notamment pour le suivi des discriminations, l'amélioration de l'accès aux droits et pour éclairer l'élaboration des politiques publiques.

## B. Exposé des motifs par M<sup>me</sup> Tuula Haatainen, rapporteure<sup>3</sup>

### 1. Introduction

1. L'égalité est une pierre angulaire de la démocratie et l'un de ses baromètres les plus sensibles. L'égalité entre les femmes et les hommes en est un exemple. L'érosion des droits des femmes sert d'avertissement clair. La réalisation de l'égalité est un indicateur puissant du bien-être de la société et peut-être la meilleure mesure d'une société saine et d'une véritable mise en œuvre de l'État de droit.
2. Les organismes nationaux de promotion de l'égalité jouent un rôle central dans la promotion et la sauvegarde de l'égalité et de la non-discrimination en Europe et au-delà. Leur structure, leur mandat et leurs relations avec les parlements varient considérablement d'un pays à l'autre.
3. Le présent rapport vise à analyser le fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité dans les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la manière dont ils coopèrent avec les parlements nationaux, afin d'identifier les bonnes pratiques et les moyens de renforcer cette coopération à l'échelle européenne.
4. L'élaboration de ce rapport a impliqué plusieurs activités. Un questionnaire a été diffusé par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), et des auditions ont été organisées avec la participation d'expert-es, dont un représentant de l'organisme norvégien de promotion de l'égalité. J'ai effectué une visite d'information en Hongrie, et je remercie la délégation hongroise ainsi que ma collègue Zita Gurmai, également membre de la commission sur l'égalité et la non-discrimination. J'ai également rencontré, dans le cadre d'un entretien bilatéral, un fonctionnaire de l'organisme néerlandais de promotion de l'égalité. De plus, je partagerai les résultats des entretiens que j'ai eus avec le Médiateur finlandais et des membres de son équipe.
5. Par ailleurs, j'ai eu l'occasion de participer à deux des séminaires organisés annuellement à Strasbourg par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), réunissant les organismes de promotion de l'égalité.
6. Ce rapport traite de l'égalité de manière globale et de la protection contre la discrimination fondée sur l'ensemble des motifs prohibés. Je mettrai l'accent en particulier sur l'égalité entre les femmes et les hommes, un principe qui devrait toujours figurer parmi les toutes premières priorités des législateurs et législatrices et des décideurs et décideuses politiques, et qui constitue un indicateur pertinent du bon fonctionnement des systèmes d'égalité, ainsi que de la société dans son ensemble.

### 2. Informations recueillies grâce au questionnaire du CERDP

7. Le questionnaire distribué aux parlements nationaux via le CERDP visait à dresser un état des lieux des cadres réglementaires et des modalités pratiques régissant la coopération entre les organismes de promotion de l'égalité et les parlements nationaux de toute l'Europe, invitant ces derniers à partager des informations sur leurs dispositions juridiques respectives, leurs mécanismes institutionnels et leurs pratiques quotidiennes dans ce domaine.
8. L'objectif principal de cet exercice était de collecter des données complètes et comparables provenant d'un large éventail de pays européens, facilitant ainsi une analyse transnationale de la manière dont les parlements s'engagent avec les organismes de promotion de l'égalité et de la façon dont leur engagement est structuré, ou non, par la loi et la tradition.
9. Le questionnaire abordait plusieurs aspects clés de la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité. Il commençait tout d'abord par questionner l'existence et la nature des organismes nationaux de promotion de l'égalité au sein du système juridique de chaque pays, ainsi que des mécanismes formels ou de cadres juridiques régissant la coopération entre ces organismes et le parlement. Lorsque de tels cadres existent, les répondant-es ont été invités à les décrire et, le cas échéant, à fournir des références à la législation pertinente. Dans les cas où la coopération se fait sur une base informelle, le questionnaire demandait des détails sur la nature de cette coopération, y compris l'organisme qui prend généralement l'initiative et si le parlement conserve le pouvoir discrétionnaire de refuser les demandes de collaboration des organismes de promotion de l'égalité. Le questionnaire cherchait également à clarifier les

---

3. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité de la rapporteure. Sa version originale anglaise a été traduite vers le français en partie par un outil de traduction automatique.

canaux et la fréquence de l'interaction, et à savoir si les organismes de promotion de l'égalité sont régulièrement consultés ou s'ils ont la possibilité de contribuer aux procédures parlementaires. Enfin, les parlements participant à la recherche ont été invités à indiquer les principaux obstacles à la coopération avec les organismes de promotion de l'égalité et à formuler des recommandations sur la manière de l'améliorer.

10. L'objectif ultime n'était pas simplement de répertorier les modalités existantes, mais aussi d'identifier et de mettre en évidence les bonnes pratiques. Dans ce contexte, on entend par bonnes pratiques les exemples de réglementations, de procédures ou d'autres mesures qui permettent aux organismes de promotion de l'égalité de jouer un rôle important et significatif dans la promotion de l'égalité et de la non-discrimination, en particulier dans le cadre du processus législatif. Il peut s'agir de mécanismes permettant de tenir les organismes de promotion de l'égalité informés des nouvelles initiatives législatives – telles que les projets de loi – afin qu'ils puissent apporter une contribution opportune et pertinente. Il peut également s'agir de procédures permettant aux organismes de promotion de l'égalité d'être proactifs, en attirant l'attention des législateurs et législatrices sur des questions d'actualité en matière d'égalité qui nécessitent une intervention ou un examen spécifique. En documentant et en diffusant ces bonnes pratiques, ce rapport vise à aider les parlements et les organismes de promotion de l'égalité en Europe à renforcer leur collaboration et, en fin de compte, à faire avancer la cause de l'égalité et de la non-discrimination pour tous les citoyen·nes.

### **3. Organismes nationaux de promotion de l'égalité: vue d'ensemble**

11. Le panorama des organismes nationaux de promotion de l'égalité de traitement en Europe est diversifié. Alors que certains pays ont opté pour un organisme unique et centralisé, d'autres ont mis en place deux ou de multiples institutions pour faire face à la complexité des questions d'égalité et d'anti-discrimination. Le choix du modèle reflète souvent les contextes historiques, juridiques et politiques, ainsi que l'éventail des défis en matière d'égalité auxquels chaque pays est confronté.

12. Dans les pays qui ont mis en place un organisme central unique de promotion de l'égalité, celui-ci est doté d'un mandat étendu couvrant de multiples motifs de discrimination. Ces organismes sont généralement indépendants et servent de point de contact principal pour les citoyen·nes et le parlement sur les questions d'égalité.

13. Parmi les exemples, citons la Tchéquie, où le Défenseur public des droits (Ombudsman) est l'organisme national de promotion de l'égalité chargé de l'égalité de traitement et de la lutte contre la discrimination, la France (Défenseur des droits), l'Irlande avec la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité, et un certain nombre d'autres pays, dont la Hongrie, la Norvège, la Pologne et la Slovénie.

14. Certains pays disposent de deux organismes principaux de promotion de l'égalité, souvent dotés de mandats distincts mais complémentaires. En Autriche, par exemple, le Médiateur pour l'égalité de traitement couvre la discrimination générale, tandis que le Médiateur autrichien pour les personnes en situation de handicap se concentre sur le handicap. En Belgique, l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes s'occupe de l'égalité de genre, tandis qu'Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances) couvre des motifs plus larges de lutte contre la discrimination.

15. Plusieurs pays ont mis en place de multiples organismes de promotion de l'égalité, chacun ayant un objectif spécifique ou couvrant différents aspects de l'égalité et de l'anti-discrimination. Parmi les exemples notables, citons la Géorgie, où le Défenseur public (Médiateur) est le principal organisme de promotion de l'égalité, mais où il existe également des conseils parlementaires, des commissions gouvernementales et des organismes municipaux chargés de l'égalité, l'Islande, et l'Espagne, qui dispose de plusieurs organismes aux niveaux national et régional (chaque communauté autonome espagnole possède son propre organisme de promotion de l'égalité).

## **4. Coopération entre les organismes nationaux de promotion de l'égalité et les parlements**

### **4.1. Mécanismes formels ou cadres juridiques**

16. Certains États membres du Conseil de l'Europe disposent de cadres juridiques ou de mécanismes formels régissant la coopération entre les organismes nationaux de promotion de l'égalité et leurs parlements. En Albanie, par exemple, l'article 36 du Règlement intérieur de l'Assemblée autorise les commissions et sous-commissions parlementaires à organiser des auditions avec les institutions exécutives – y compris les organismes de promotion de l'égalité – sur des questions spécifiques. Les auditions peuvent être initiées par les membres de la commission, les groupes d'intérêt ou les citoyen·nes. Si un tiers des membres de la

commission demandent une audition, celle-ci doit avoir lieu. Il s'agit là d'un exemple clair de mécanisme formel et réglementé de coopération. En République slovaque, le Centre national des droits humains est établi par la loi et soumet un rapport annuel au parlement. La Commission des droits humains et des minorités nationales du Conseil national coopère régulièrement avec cet organisme de promotion de l'égalité. Si la coopération quotidienne est plutôt informelle, il existe un mécanisme formel de présentation de rapports au parlement.

17. Dans d'autres pays, la coopération est plus informelle et n'est pas régie par un cadre juridique spécifique. En France, il n'existe pas de mécanisme formel ou de cadre juridique régissant la coopération entre le parlement et les organismes nationaux de promotion de l'égalité. La coopération est informelle et peut être initiée soit par le parlement, soit par l'organisme de promotion de l'égalité, en fonction de la question en jeu. Le parlement n'est pas obligé de consulter les organismes de promotion de l'égalité ou d'accepter leurs demandes de coopération. Le Défenseur des droits soumet régulièrement des rapports annuels au parlement, qui sont examinés par les commissions parlementaires compétentes, mais ce processus n'est pas imposé par une disposition de loi spécifique. L'engagement dépend de l'initiative de l'une ou l'autre partie.

18. L'Islande ne dispose pas non plus d'un mécanisme formel explicite de coopération entre le parlement (Althingi) et les organismes de promotion de l'égalité. Toutefois, le ministère des Affaires sociales et du travail (qui supervise les organismes de promotion de l'égalité) est responsable devant le parlement, et il existe un plan d'action quadriennal pour l'égalité de genre, prévu par la loi. Ce plan d'action, soumis au parlement, est élaboré en consultation avec la direction de l'égalité et avec la contribution du forum sur l'égalité de genre, qui comprend des membres du parlement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un cadre juridique direct pour la coopération, cela crée une forme structurée et récurrente d'engagement. Au Liechtenstein, les commissions parlementaires ou les membres peuvent consulter le département de l'égalité des chances en cas de besoin. Au Luxembourg, la coopération se fait par l'intermédiaire de commissions parlementaires spécialisées, mais elle n'est pas réglementée par la loi.

#### **4.2. Bonnes pratiques en matière de coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité**

19. Plusieurs exemples de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité ressortent des informations soumises par les parlements nationaux. L'établissement de cadres juridiques clairs, la création de commissions parlementaires spécialisées, l'obligation d'établir des rapports réguliers, la garantie d'une représentation diversifiée et le maintien de canaux ouverts pour une coopération formelle et informelle sont autant de bonnes pratiques reconnues. Ces mesures permettent aux organismes de promotion de l'égalité de jouer un rôle proactif et influent dans la promotion de l'égalité et de la non-discrimination, en particulier dans le cadre du processus législatif. L'existence d'une base juridique solide pour les organismes de promotion de l'égalité constitue le point de départ et est essentielle à une coopération efficace et à la crédibilité. Elle doit comprendre des dispositions relatives à l'indépendance, au financement et à un mandat clair.

##### *4.2.1. Commissions parlementaires consacrées à l'égalité*

20. La création de commissions parlementaires ou de groupes de travail spécialisés garantit une attention soutenue aux questions d'égalité et facilite l'interaction régulière avec les organismes de promotion de l'égalité. Parmi les exemples, citons la République slovaque, où la Commission des droits humains et des minorités nationales coopère directement avec l'organisme chargé de l'égalité, ou le Luxembourg, où le parlement dispose d'une commission de la famille, de la solidarité, du vivre-ensemble et de l'accueil, qui se concentre sur l'égalité de genre.

##### *4.2.2. Mécanismes d'établissement de rapports réguliers et de responsabilisation*

21. Le fait d'exiger des rapports réguliers et des plans d'action impliquant à la fois les organismes de promotion de l'égalité et le parlement favorise la transparence, la responsabilité et le dialogue permanent. Cette pratique est courante (voir paragraphe 16 et 18, le cas de la République slovaque et de l'Islande).

##### *4.2.3. Structures inclusives et participatives*

22. Garantir une représentation diversifiée dans les organismes de promotion de l'égalité et les conseils consultatifs renforce la légitimité, apporte des perspectives variées et améliore la qualité de la contribution au processus législatif. En Albanie, le Conseil national pour l'égalité entre les femmes et les hommes comprend des représentant-es des ministères et de la société civile, sélectionnés dans le cadre d'un concours ouvert.

En Géorgie, le cadre législatif garantit la participation des minorités et de la société civile à la politique d'égalité, comme le prévoient la Constitution et les lois connexes. En Islande, le Conseil et le Forum pour l'égalité entre les femmes et les hommes comprend des représentant·es du parlement, du gouvernement, des universités et des organisation non gouvernementales (ONG). En Espagne, le Conseil de participation des femmes est un organe collégial, participatif, consultatif et de conseil, qui veille à ce que diverses voix, y compris celles de la société civile, soient entendues lors de l'élaboration des politiques.

#### *4.2.4. Coopération souple et informelle*

23. Même en l'absence de règles formelles, la promotion d'une culture de communication ouverte et la volonté de consulter les organismes de promotion de l'égalité peuvent conduire à une coopération significative. Comme indiqué précédemment, un certain nombre de pays ne disposent pas de cadres formels avec des procédures précises, mais les parlements entretiennent des contacts informels réguliers, organisent des auditions en commission ou des consultations selon les besoins.

### **4.3. Les défis de la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité**

24. Les réponses au questionnaire du CERDP font également apparaître des informations sur les difficultés rencontrées dans la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité. Les défis les plus courants identifiés dans les États membres sont l'absence de cadres formels, les contraintes de ressources, la coopération informelle ou incohérente et l'influence limitée des organismes de promotion de l'égalité sur la prise de décision parlementaire. Pour relever ces défis, il faudrait probablement des obligations juridiques plus claires, des ressources accrues et des processus de consultation et de suivi plus structurés et plus transparents.

#### *4.3.1. Coopération limitée ou informelle*

25. L'un des défis les plus fréquemment signalés est que la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité est souvent informelle, ad hoc ou non réglementée par la loi. Dans des pays comme le Luxembourg, l'Espagne et le Liechtenstein, ce manque de formalisation peut se traduire par un engagement incohérent et des occasions manquées d'obtenir la contribution d'expert·es. En Espagne, par exemple, le Sénat ne dispose d'aucun mécanisme formel de coopération avec le ministère de l'égalité ou d'autres organismes de promotion de l'égalité; l'engagement dépend largement de l'initiative de commissions individuelles ou de membres du parlement. De même, au Luxembourg, si les commissions parlementaires abordent les questions d'égalité et peuvent consulter le Centre pour l'égalité de traitement, il n'existe pas de processus codifié, ce qui entraîne un manque de dialogue systématique. Le Liechtenstein s'appuie également sur des consultations informelles qui, bien que parfois efficaces, ne garantissent pas une contribution régulière ou structurée de la part des organismes de promotion de l'égalité.

#### *4.3.2. Absence de cadre juridique*

26. Plusieurs pays, dont la France, le Luxembourg et le Liechtenstein, soulignent l'absence de mécanisme juridique formel pour la coopération entre le parlement et les organismes de promotion de l'égalité. En France, par exemple, la coopération n'est pas imposée par la loi et repose plutôt sur des arrangements informels; le parlement peut même refuser les demandes de collaboration des organismes de promotion de l'égalité. Cette situation signifie que les parlements ne sont pas obligés de consulter les organismes de promotion de l'égalité et que la coopération est laissée à la volonté politique ou à l'initiative individuelle. En conséquence, les organismes de promotion de l'égalité de ces pays peuvent avoir du mal à se faire entendre dans les processus législatifs, et leur contribution peut être négligée ou recherchée de manière incohérente.

#### *4.3.3. Ressources et capacités limitées*

27. Les contraintes de ressources constituent un obstacle important pour de nombreux organismes de promotion de l'égalité, comme c'est le cas en Slovaquie et en Géorgie. Ces organismes fonctionnent souvent avec un financement ou un personnel insuffisant, ce qui entrave leur capacité à s'engager de manière proactive avec le parlement. En Slovaquie, par exemple, l'avocat du principe d'égalité a souligné la nécessité de mettre en place des mécanismes de coopération plus systématiques, mais il est confronté à des difficultés pour préparer des avis ou des rapports complets et opportuns en raison de ressources limitées. Les organismes de promotion de l'égalité en Géorgie rencontrent également des difficultés similaires, leur capacité limitée rendant difficile le suivi des initiatives parlementaires ou des changements législatifs, ainsi qu'une contribution cohérente et de haute qualité.

#### 4.3.4. *Obstacles politiques et institutionnels*

28. Les barrières politiques et institutionnelles peuvent également entraver une coopération efficace. Dans certains cas, les parlements ou leurs commissions peuvent être réticents à s'engager avec les organismes de promotion de l'égalité, en particulier sur des questions politiquement sensibles. Les parlementaires peuvent également avoir une connaissance ou une compréhension limitée du rôle et de l'expertise des organismes de promotion de l'égalité. Par exemple, en Albanie, même s'il existe des mécanismes formels de coopération, des défis pratiques subsistent pour assurer un engagement régulier et significatif, en particulier lorsque les priorités politiques changent ou lorsque l'adhésion des parties prenantes parlementaires est insuffisante.

#### 4.3.5. *Fragmentation et chevauchement*

29. Dans les pays dotés de plusieurs organismes de promotion de l'égalité, comme l'Espagne et la Géorgie, la fragmentation et le chevauchement des mandats peuvent créer une certaine confusion quant à l'organisme à consulter sur des questions particulières. En Espagne, plusieurs organismes nationaux et régionaux sont chargés de promouvoir l'égalité et de lutter contre la discrimination, notamment le ministère de l'égalité, l'institut de la femme et diverses agences régionales. Cette multiplicité peut entraîner une fragmentation des canaux de communication avec le parlement et une incertitude quant aux rôles et aux responsabilités. La Géorgie est confrontée à des défis similaires, avec un paysage complexe d'organismes de promotion de l'égalité qui entraîne parfois un chevauchement des efforts et un manque d'engagement coordonné avec le corps législatif.

#### 4.3.6. *Manque de transparence et de sensibilisation du public*

30. Un autre défi identifié par certains parlements répondants est que les avis ou les recommandations des organismes de promotion de l'égalité ne sont pas toujours rendus publics ou systématiquement discutés au parlement. Ce manque de transparence peut réduire la responsabilité et limiter l'impact du travail des organismes de promotion de l'égalité. Par exemple, dans certains pays, les rapports ou les recommandations peuvent être soumis au parlement mais ne pas être débattus ou publiés, ce qui rend difficile pour le public d'évaluer l'efficacité du contrôle parlementaire ou la réactivité des législateurs et législatrices aux préoccupations en matière d'égalité.

#### 4.3.7. *Impact limité*

31. Enfin, même lorsque les organismes de promotion de l'égalité sont en mesure d'apporter leur contribution, leurs recommandations ne sont pas toujours prises en compte dans le processus législatif, ce qui limite leur impact sur le terrain. En Finlande, par exemple, si les commissions consultent souvent les organismes de promotion de l'égalité dans la pratique, il n'existe aucune obligation légale de le faire, et l'influence de ces organismes sur les résultats législatifs finaux peut être incertaine. En Slovénie, malgré l'existence d'un organisme indépendant de promotion de l'égalité, l'absence de mécanismes systématiques de coopération signifie que ses recommandations ne sont pas toujours pleinement intégrées dans le processus décisionnel parlementaire.

### **5. Les politiques d'égalité en Finlande**

32. En tant que membre du Parlement finlandais et ancienne membre du gouvernement, je souhaite partager quelques informations sur les politiques d'égalité dans mon pays. Bien qu'aucun système ne soit parfait, le cadre finlandais en matière d'égalité est souvent cité comme un exemple positif; il bénéficie très clairement de l'importance considérable accordée par les pouvoirs publics à la recherche de l'égalité et de la cohésion sociale.

33. Le modèle finlandais met particulièrement l'accent sur l'intégration de l'égalité à tous les niveaux de l'État et de l'administration publique. Plutôt que de s'appuyer sur une seule institution, ce système combine législation, administratives, mesures structurelles sur le lieu de travail et dans l'éducation, ainsi que des mécanismes de contrôle et de protection juridique.

#### **5.1. Base législative et orientation politique**

34. La base juridique du système finlandais est la Loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Loi sur l'égalité). Ce texte impose aux autorités publiques, aux parties prenantes de l'enseignement et aux employeur-euses de promouvoir activement l'égalité et de prévenir la discrimination fondée sur le genre, l'identité de genre ou l'expression de genre.

35. Outre ce cadre juridique, le gouvernement adopte régulièrement un programme d'égalité pour chaque législature (par exemple, le programme actuel couvre la période de 2024 à 2027). Ce programme fixe les principaux objectifs et mesures concrètes grâce auxquels le gouvernement entend faire progresser l'égalité de genre.

36. Un principe central guidant ces efforts est l'intégration de la dimension de genre. En pratique, cela implique que les considérations d'égalité soient systématiquement intégrées dans les processus décisionnels ainsi que dans l'ensemble des activités quotidiennes des institutions publiques à l'échelle de la société.

### **5.2. Instances et parties prenantes administratives**

37. Plusieurs organismes publics interviennent dans la mise en œuvre et la coordination de la politique d'égalité en Finlande. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé est chargé d'élaborer des textes législatifs, tels que la Loi sur l'égalité, et de coordonner la politique générale d'égalité du gouvernement.

38. Le Médiateur pour l'égalité est une autorité indépendante chargée de surveiller le respect de la Loi sur l'égalité. Outre la supervision de l'application de la loi, le Médiateur promeut l'égalité de manière générale et offre son aide aux personnes ayant été victimes de discrimination.

39. Le Conseil consultatif national finlandais pour l'égalité entre les femmes et les hommes, désigné par le gouvernement, constitue un forum important de débat et de coopération. Il a pour rôle de promouvoir l'égalité de genre et de stimuler le débat public sur les questions d'égalité.

### **5.3. Mesures structurelles sur le lieu de travail et dans les établissements scolaires**

40. La promotion de l'égalité est également ancrée dans le fonctionnement quotidien des lieux de travail et des établissements scolaires. Les entreprises comptant plus de 30 salarié·es doivent élaborer un plan d'égalité. Ces plans doivent comprendre une analyse de l'égalité salariale ainsi qu'un bilan plus large des questions d'égalité au sein de l'organisation.

41. Les établissements scolaires sont soumis à des obligations similaires. Les écoles et universités doivent élaborer, en concertation avec leur personnel et les étudiant·es, des plans opérationnels en matière d'égalité, garantissant ainsi l'intégration de la dimension d'égalité dans l'environnement éducatif.

### **5.4. Supervision et protection juridique**

42. Le respect de la législation sur l'égalité est contrôlé principalement par le Médiateur pour l'égalité, qui peut également fournir des orientations, des conseils et des recommandations aux autorités, employeur·euses et établissements scolaires.

43. Dans les cas les plus graves, les affaires peuvent être portées devant le Conseil de non-discrimination et d'égalité. Cet organe peut examiner les cas de discrimination et, si nécessaire, rendre des décisions contraignantes interdisant les pratiques discriminatoires, y compris sous peine d'amende.

44. Les personnes victimes de discrimination peuvent également saisir les juridictions ordinaires, qui offrent une voie supplémentaire de protection juridique.

### **5.5. Coopération internationale**

45. Enfin, la politique finlandaise en matière d'égalité est étroitement liée à la coopération internationale. La Finlande participe activement à l'élaboration des politiques en faveur de l'égalité au sein de l'Union européenne et contribue aux travaux de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE).

## **6. Visite d'information en Hongrie**

46. Les 20 et 21 octobre 2025, à Budapest, j'ai mené une série de rencontres avec un large éventail de parties prenantes. J'ai débuté par un échange avec des journalistes, qui m'ont fait part de leurs perspectives sur la situation du pays. Ils ont notamment souligné les défis auxquels sont confrontés les médias indépendants, en particulier la difficulté d'entrer en contact avec les personnes occupant des postes de pouvoir – alors que ces mêmes personnes sont, par ailleurs, facilement accessibles pour les médias principaux.

47. J'ai également rencontré des parlementaires, issus tant de la majorité que de l'opposition, ainsi que des membres du gouvernement. J'ai eu un échange avec le Secrétaire général de l'organisme national de promotion de l'égalité et avec le Commissaire aux droits fondamentaux, dont le Bureau fait également office d'institution nationale des droits humains. J'ai pu échanger avec des représentant·es de plusieurs organisations de la société civile actives dans les domaines des droits humains et de l'égalité, y compris l'égalité de genre et les droits des personnes LGBTI.

48. Une partie des échanges avec mes homologues a porté sur des aspects techniques et juridiques, en particulier sur les procédures et mécanismes régissant la coopération entre le parlement et l'organisme national de promotion de l'égalité, qui, en Hongrie, est le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux. Les représentant·es de ce Bureau m'ont fourni des informations très détaillées sur la procédure de nomination du Commissaire, ainsi que sur les critères et exigences afférents à cette sélection. Ces règles visent à garantir l'indépendance et l'efficacité de l'institution.

49. Les questions techniques et juridiques relatives au fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité sont souvent étroitement liées à des enjeux politiques. Il reste par exemple à déterminer s'il est préférable de disposer d'un organisme unique doté d'un mandat large, ou de plusieurs organismes, chacun dédié à un domaine spécifique. Il n'existe pas de réponse universelle ou purement technique à cette question. Le choix dépend largement de la manière dont ces organismes sont organisés et financés, ce qui reflète in fine les priorités et orientations politiques.

50. En Hongrie, en 2020, l'Autorité pour l'égalité de traitement a été fusionnée avec le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux, qui est le Médiateur national. Lors des échanges avec des représentant·es des autorités hongroises, cette fusion a été présentée comme un moyen de renforcer l'institution et d'accroître la cohérence. Toutefois, les organisations de la société civile et certains expert·es indépendant·es ont porté un regard plus critique. Ils ont mentionné une diminution du nombre de dossiers traités par le Commissaire et ont exprimé la crainte que cette fusion n'ait, en réalité, affaibli la capacité de l'institution à traiter efficacement les cas de discrimination.

51. Dans un avis adopté en 2021<sup>4</sup>, la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a formulé des critiques à l'égard de cette réforme. Elle a regretté que la législation en cause ait été adoptée durant l'état d'urgence, «de manière précipitée, sans aucune consultation de la société civile et des autres parties prenantes». Par ailleurs, la Commission de Venise a rappelé que tout changement lié à la structure des organismes de promotion de l'égalité/institutions nationales des droits de l'homme doit être effectué dans le but de rendre la protection et la promotion des droits en question encore plus efficaces et efficientes. L'avis relève également que le chevauchement des compétences dont jouit déjà le Commissaire en vertu de la loi précédente et de celles acquises en sa qualité de successeur de l'Autorité pour l'égalité de traitement représente un risque susceptible de compromettre l'efficacité du travail dans le domaine de la promotion de l'égalité et de la lutte contre la discrimination.

52. On ne peut ignorer que la Hongrie est confrontée à plusieurs défis, notamment la réduction de l'espace de la société civile et de l'opposition. Certains sujets que je souhaitais aborder avec les autorités hongroises se sont avérés particulièrement sensibles. Chaque fois que j'ai tenté d'aborder les droits des personnes LGBTI, mes interlocutrices et interlocuteurs faisaient systématiquement référence aux droits des enfants. Ceux-ci argumentaient que les droits de l'enfant devraient être prioritaires afin d'éviter d'éventuels conflits entre ces deux catégories de droits. Toutefois, l'évolution des lois et des politiques dans la plupart des États européens, ainsi que la jurisprudence interprétant les normes relatives aux droits humains, démontrent qu'il n'existe pas un tel risque inhérent. On avait donc l'impression qu'en Hongrie, certains droits avaient été sacrifiés sur l'autel de l'idéologie politique.

## 7. Intelligence artificielle: alliée ou menace?

53. L'intelligence artificielle (IA), qui se développe à un rythme sans précédent, offre des possibilités considérables tout en comportant des risques graves pour nos sociétés. Dans le contexte politique actuel de nombreux pays européens, les discours de haine se propagent à une vitesse alarmante, amplifiés par les plateformes numériques et alimentés par le faible niveau d'éducation aux médias et la circulation rapide de la désinformation. Il est désormais impératif de répondre à ces phénomènes en renforçant l'esprit critique, l'éducation aux médias et la responsabilisation de toutes les parties prenantes dans l'espace numérique, afin de préserver les valeurs démocratiques et la cohésion sociale.

---

4. Voir CDL-AD(2021)050.

54. L'intelligence artificielle, lorsqu'elle est utilisée à mauvais escient, peut servir à des fins dangereuses. Loin d'être un outil neutre, les systèmes d'IA peuvent renforcer des biais existants, voire introduire de nouvelles formes de discrimination, en particulier lorsqu'ils sont déployés sans contrôle suffisant. Ce risque n'est pas théorique puisque des cas préoccupants mettant en cause des autorités publiques ont déjà été constatés. Pour citer un exemple datant de 2013, aux Pays-Bas, les algorithmes utilisés par l'administration fiscale pour détecter les fraudes aux prestations de garde d'enfants se sont révélés systématiquement discriminatoires à l'égard des personnes d'origine étrangère ou issues de l'immigration. Des milliers de familles ont ainsi été accusées à tort et ont subi un préjudice considérable.

55. Ces évolutions soulignent la nécessité d'anticiper et de prévenir de tels risques et de veiller à ce que l'IA soit utilisée de manière à renforcer l'égalité plutôt qu'à la compromettre. Les autorités publiques portent, à cet égard, une responsabilité particulière: elles doivent garantir que les systèmes d'IA respectent les droits fondamentaux, fassent l'objet d'évaluations rigoureuses et soient utilisés de manière transparente et non discriminatoire. Des garanties doivent être intégrées à chaque étape, de la conception au déploiement.

56. Si l'IA pose des défis, elle recèle également un potentiel considérable. Développée et utilisée de manière responsable, elle peut devenir un outil puissant au service du progrès en contribuant à détecter les discriminations, à améliorer l'accès aux services publics et à éclairer l'élaboration de politiques plus inclusives. Il ne s'agit donc pas de rejeter l'IA, mais de l'orienter conformément à nos valeurs communes.

57. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe a franchi une étape décisive en adoptant la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225), premier instrument juridique international contraignant en la matière. Cet instrument de référence établit des normes communes visant à garantir que les systèmes d'IA soient conformes aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques.

58. L'Assemblée parlementaire, qui s'est déjà illustrée par son rôle de premier plan dans la mise en lumière des risques et du potentiel de l'IA à travers de nombreux textes adoptés depuis 2020, a encore un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Elle devrait promouvoir activement la signature et la ratification de cette nouvelle convention, en encourageant les États membres à s'engager en faveur d'un cadre juridique commun garantissant que l'IA soit mise au service de l'égalité et des droits humains.

## **8. Risques actuels pour les politiques de promotion de l'égalité et perspectives: les enseignements de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)**

59. Le risque de recul dans le domaine des droits humains existe partout en Europe. Il appartient en premier lieu aux législateurs et législatrices et aux décideurs et décideuses politiques de contrer cette tendance et de protéger, consolider et renforcer davantage les dispositifs d'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité assument également un rôle important. Ils sont chargés d'émettre des avis et des observations sur la mise en œuvre des lois et politiques ainsi que sur leur impact, et peuvent également, de façon proactive, signaler la nécessité d'intervenir dans des domaines spécifiques.

60. Pour s'acquitter de leurs missions, les organismes de promotion de l'égalité ont besoin d'un appui adéquat. Bien que les ressources financières et humaines soient essentielles, l'indépendance et l'autonomie de ces organismes revêtent également une importance capitale. Il est donc nécessaire de renforcer la coopération entre les parlements et les organismes de promotion de l'égalité.

61. L'ECRI a joué un rôle pionnier dans ce domaine, et sa Recommandation de politique générale n°2 «Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national» a conduit un grand nombre d'États membres du Conseil de l'Europe à établir une ou plusieurs institutions de ce type.

62. Les États membres qui ne l'ont pas encore fait devraient mettre en place des organismes de promotion de l'égalité avec pour objectif également de prévenir et de combattre la discrimination et de promouvoir la diversité et l'inclusion. La notion de discrimination doit s'entendre au sens large, incluant la discrimination structurelle et le discours de haine.

63. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent être compétents pour un ou plusieurs motifs de discrimination, et être soit des institutions autonomes soit faire partie d'institutions à mandat multiple. Leur mandat doit être défini de manière claire et précise par la législation, et couvrir l'ensemble des motifs de discrimination, notamment l'origine ethnique, la langue, la religion ou les convictions, la nationalité, l'âge, le genre, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, ainsi que les formes multiples et intersectionnelles de discrimination.

64. Les organismes de promotion de l'égalité devraient remplir les fonctions de prévention de la discrimination, de soutien apporté aux personnes confrontées à la discrimination et à l'intolérance, et d'action en justice le cas échéant. Ils devraient également disposer du pouvoir de statuer sur les réclamations qui leur sont soumises.

65. Dans sa Recommandation de politique générale n°2, telle que révisée en 2017, l'ECRI soulignait que «les autorités et les organismes de promotion de l'égalité devraient engager un dialogue suivi sur les progrès dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination», et que «le gouvernement et les autres autorités devraient consulter les organismes de promotion de l'égalité, coopérer avec eux et tenir compte de leurs recommandations sur la législation, les politiques, les procédures, les programmes et la pratique». Parmi ces «autres autorités», les parlements occupent une place particulière.

66. Ainsi qu'il a été rappelé lors du séminaire annuel 2025 de l'ECRI avec des organismes de promotion de l'égalité, les pressions sur ces institutions sont croissantes et tendent à devenir systémiques, englobant ingérences politiques, contraintes budgétaires et érosion juridique, et dans certains cas, campagnes de délégitimation. Il convient de renforcer la coopération internationale entre les organismes de promotion de l'égalité, ainsi que la mise en réseau et la coopération avec les mécanismes de suivi, afin de relever ces défis.

67. Lors du même séminaire annuel, et plus généralement au cours des échanges entre les organismes européens de promotion de l'égalité, l'idée de mettre en place un mécanisme «d'alerte précoce» a émergé. Un tel mécanisme permettrait de signaler et de traiter plus rapidement les situations dans lesquelles l'indépendance, le mandat ou les ressources des organismes de promotion de l'égalité seraient menacés.

68. Sur la base, notamment, des échanges que j'ai eus avec des expert-es finlandais, j'estime qu'il conviendrait de mettre en place un système européen d'alerte en matière d'égalité afin de détecter les situations traduisant un recul dans ce domaine. Des indicateurs mesurables devraient être définis pour mettre en évidence, de manière objective, les évolutions négatives. Ces indicateurs pourraient être élaborés en coopération avec les instituts nationaux de statistique et les organisations internationales compétentes. L'EIGE serait, par exemple, particulièrement bien placé pour contribuer à cette initiative, en mettant l'accent sur la dimension de genre. Les organismes de promotion de l'égalité eux-mêmes ont souvent rempli un rôle de «mécanisme d'alerte», en attirant l'attention sur l'accroissement des inégalités et les risques de discrimination.

## 9. Conclusions

69. Les travaux préparatoires à l'élaboration du présent rapport ont confirmé l'importance des organismes de promotion de l'égalité, notamment au regard de leur double fonction: une fonction spécifique (apporter un soutien aux victimes de discrimination individuellement), et une fonction générale (assister et conseiller les autorités publiques en matière de législation et d'élaboration des politiques). Ils ont également mis en évidence les défis auxquels ces institutions sont confrontées dans le contexte actuel, marqué, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, par des risques de recul démocratique.

70. Une coopération étroite entre les organismes de promotion de l'égalité et les parlements nationaux est bénéfique pour les deux parties: elle offre aux législateurs et législatrices une source d'expertise supplémentaire et précieuse, tout en permettant à ces organismes de traduire en mesures législatives les enseignements tirés de leur expérience directe des situations de discrimination.

71. La volonté politique constitue une condition préalable essentielle à l'établissement et au renforcement de cette coopération. L'Assemblée est particulièrement bien placée pour rappeler à ses membres, et, par leur intermédiaire, aux parlements nationaux des États membres, leur devoir de mettre le principe d'égalité au premier plan et de soutenir une collaboration étroite avec les organismes de promotion de l'égalité, dans le cadre de leur obligation de défendre la démocratie, les droits humains et l'État de droit.