

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2020-2021**


---



---

30 SEPTEMBRE 2021

---

**Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**  
**Quatrième partie de la Session Ordinaire**  
**Strasbourg (hybride), 27-30 septembre**  
**2021**

**RAPPORT**

fait au nom de la délégation belge  
auprès de l'Assemblée parlementaire  
du Conseil de l'Europe  
par  
**M. Daems**

---

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 2020-2021**


---



---

30 SEPTEMBER 2021

---

**Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa**  
**Vierde deel van de Gewone Zitting**  
**Straatsburg (hybride), 27-30 september**  
**2021**

**VERSLAG**

namens de Belgische delegatie  
bij de Parlementaire Assemblee  
van de Raad van Europa  
uitgebracht door  
de heer **Daems**

---

Composition/Samenstelling:  
**Président / Voorzitter: Rik Daems**

**Délégation belge à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: délégation Sénat:**  
**Belgische delegatie bij de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa: afvaardiging Senaat:**

N-VA  
Ecolo-Groen  
Vlaams Belang  
PS  
MR  
CD&V  
Open Vld

**Membres / Leden:**

Andries Gryffroy  
Bob De Brabandere  
Rik Daems

**Suppléants / Plaatsvervangers:**

Fourat Ben Chikha  
Latifa Gahouchi  
Georges-Louis Bouchez  
Karin Brouwers

**Délégation belge à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: délégation Chambre:**  
**Belgische delegatie bij de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa: afvaardiging Kamer:**

N-VA  
Ecolo-Groen  
PS  
Vlaams Belang  
MR  
CD&V

**Membres / Leden:**

Darya Safai  
Simon Moutquin  
Christophe Lacroix  
Tom Van Grieken

**Suppléants / Plaatsvervangers:**

Kristien Van Vaerenbergh  
Marie-Christine Marghem  
Els Van Hoof

La quatrième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 27 au 30 septembre 2021 de manière hybride, permettant ainsi à ses membres de se connecter à distance ou de participer à la session à Strasbourg.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) est une assemblée politique paneuropéenne composée de 648 parlementaires (324 représentants et 324 suppléants), élus ou désignés dans les parlements des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe et représentant plus de 800 millions d'Européens. La Belgique est représentée par 7 membres effectifs et 7 membres suppléants.

\*  
\* \*

#### À l'ordre du jour de cette session figuraient les rapports suivants:

- Conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (Résolution 2391 et recommandation 2209)
- Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire (Résolution 2392)
- Les inégalités socio-économiques en Europe: rétablir la confiance sociale en renforçant les droits sociaux (Résolution 2393 et recommandation 2210)
- Représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire (Résolution 2394)
- Renforcer la lutte contre les crimes dits d'honneur (Résolution 2395)
- Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe (Rapport de M. S. Moutquin, député) (Résolution 2396 et recommandation 2211)
- Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique (Résolution 2397 et recommandation 2212)
- Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique (Résolution 2398 et recommandation 2213)
- Crise climatique et État de droit (Résolution 2399 et recommandation 2214)

Het vierde deel van de gewone zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 27 tot 30 september 2021 op hybride wijze: de leden konden er ofwel op afstand, ofwel in Straatsburg aan deelnemen.

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) is een pan-Europese politieke assemblee samengesteld uit 648 parlementsleden (324 leden en 324 plaatsvervangers), verkozen of aangewezen in de Parlementen van de 47 lidstaten van de Raad van Europa, die meer dan 800 miljoen Europeanen vertegenwoordigen. België wordt vertegenwoordigd door 7 leden en 7 plaatsvervangende leden.

\*  
\* \*

#### De volgende verslagen stonden op de agenda van deze zitting:

- Humanitaire gevolgen van het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan (Resolutie 2391 en aanbeveling 2209)
- Richtsnoeren over de reikwijdte van de parlementaire onschendbaarheid van de leden van de Parlementaire Assemblee (Resolutie 2392)
- Sociaaleconomische ongelijkheid in Europa: het sociale vertrouwen herstellen door sociale rechten te versterken (Resolutie 2393 en aanbeveling 2210)
- Vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de Parlementaire Assemblee (Resolutie 2394)
- De strijd tegen zogenaamde eremoorden opvoeren (Resolutie 2395)
- Het recht op een gezond leefmilieu verankeren: de noodzaak van een sterker optreden van de Raad van Europa (verslag van de heer S. Moutquin, volksvertegenwoordiger) (Resolutie 2396 en aanbeveling 2211)
- Een meer participatieve democratie om de klimaatverandering het hoofd te bieden (Resolutie 2397 en aanbeveling 2212)
- Onderzoek naar kwesties van burgerlijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid in de context van de klimaatverandering (Resolutie 2398 en aanbeveling 2213)
- Klimaatcrisis en rechtsstaat (Resolutie 2399 en aanbeveling 2214)

- Lutte contre les inégalités en matière de droit à un environnement sûr, sain et propre (Résolution 2400)
- Climat et migrations (Résolution 2401)
- Politiques en matière de recherche et protection de l'environnement (Résolution 2402 et recommandation 2215)
- Débat d'urgence: La situation en Afghanistan: conséquences pour l'Europe et la région (Résolution 2403)
- Débat d'urgence: L'intensification de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et la Pologne avec le Belarus (Résolution 2404)
- Débat d'urgence: Projet de deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (Avis 299)

\*  
\* \*

**Lors de la session, les personnalités suivantes se sont adressées à l'Assemblée:**

- Mme Stella Kyriakides, commissaire européenne à la Santé et la sécurité alimentaire
- M. Jeffrey Sachs, professeur, directeur du Réseau des Nations Unies pour le développement durable
- Mme Marija Pejčinović Burić, secrétaire générale du Conseil de l'Europe
- M. Péter Szijjártó, ministre des Affaires étrangères et du Commerce de la Hongrie, président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe
- M. János Áder, le président de la Hongrie
- M. Roberto Fico, le président de la Chambre des députés italienne
- M. Eduardo Pinheiro, le vice-ministre de l'Environnement du Portugal
- M. Tim Eicke, juge de la Cour européenne des droits de l'homme
- Mme Anuna de Wever Van der Heyden, militante belge pour le climat

- Bestrijding van ongelijkheid inzake het recht op een veilig, gezond en schoon leefmilieu (Resolutie 2400)
- Klimaat en migratie (Resolutie 2401)
- Beleid inzake onderzoek naar en bescherming van het milieu (Resolutie 2402 en aanbeveling 2215)
- Spoeddebat: De toestand in Afghanistan: gevolgen voor Europa en de regio (Resolutie 2403)
- Spoeddebat: De toegenomen migratiedruk aan de grenzen van Letland, Litouwen en Polen met Wit-Rusland (Resolutie 2404)
- Spoeddebat: Ontwerp van tweede aanvullend protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende een versterking van de samenwerking en de bekendmaking van elektronische bewijzen (Advies 299)

\*  
\* \*

**Tijdens de vergadering hebben de volgende sprekers het woord genomen:**

- Mevrouw Stella Kyriakides, Europees commissaris voor Gezondheid en Voedselveiligheid
- De heer Jeffrey Sachs, hoogleraar, directeur van het VN-Netwerk voor duurzame ontwikkeling
- Mevrouw Marija Pejčinović Burić, secretaris-generaal van de Raad van Europa
- De heer Péter Szijjártó, minister van Buitenlandse Zaken en Handel van Hongarije, voorzitter van de Raad van Ministers van de Raad van Europa
- De heer János Áder, president van Hongarije
- De heer Roberto Fico, voorzitter van de Italiaanse Kamer van volksvertegenwoordigers
- De heer Eduardo Pinheiro, vice-minister van Leefmilieu van Portugal
- De heer Tim Eicke, rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens
- Mevrouw Anuna de Wever Van der Heyden, Belgische klimaatactiviste

– M. Nikola Dimitrov, vice-premier ministre chargé des Affaires européennes de la Macédoine du Nord

\*  
\* \*

### Prix des droits de l’homme Václav Havel

À l’ouverture de la session d’automne, le neuvième Prix Václav Havel pour les droits de l’homme, qui récompense des actions exceptionnelles de la société civile en faveur des droits humains, a été décerné à la militante de droits de l’homme biélorusse Maria Kalesnikava.

Mme Maria Kalesnikava est l’une des leaders de l’opposition au Bélarus et membre du Conseil de coordination. Elle était à la tête du quartier général de campagne de l’ancien candidat à la présidence Viktor Babaryka et incarne l’un des trois symboles féminins de l’opposition biélorusse et de la lutte de son peuple pour les libertés civiles et politiques et les droits fondamentaux.

En remettant le Prix, le président de l’Assemblée, M. Rik Daems, qui a présidé le jury de sélection, a déclaré: «En s’opposant à un régime qui a opté pour la force et la brutalité face à une protestation pacifique et légitime, Mme Kalesnikava a montré qu’elle était prête à risquer sa propre sécurité pour une cause plus grande que sa propre personne – elle a fait preuve d’un véritable courage».

\*  
\* \*

### Conséquences humanitaires du conflit entre l’Arménie et l’Azerbaïdjan (Résolution 2391 et recommandation 2209)

À la suite du récent conflit entre l’Arménie et l’Azerbaïdjan, le conflit du Haut-Karabakh, l’Assemblée formule une série de recommandations à l’intention des deux pays afin de faire face aux conséquences humanitaires à court et à long terme, et d’avancer vers un processus de paix et de réconciliation.

Dans sa résolution, l’Assemblée se déclare préoccupée par les nombreuses allégations de crimes, de crimes de guerre et d’autres actes répréhensibles pendant la guerre de six semaines. Elle appelle les deux pays à enquêter de façon approfondie sur les allégations formulées et de déférer devant la justice toute personne responsable

– De heer Nikola Dimitrov, vice-eersteminister belast met Europese Aangelegenheden van Noord-Macedonië

\*  
\* \*

### Prijs voor de mensenrechten Václav Havel

Bij de opening van de herfstzitting werd de negende Prijs voor de mensenrechten Václav Havel, die uitzonderlijke initiatieven van het maatschappelijk middenveld ten gunste van de mensenrechten beloont, uitgereikt aan de Wit-Russische mensenrechtenactiviste Maria Kalesnikava.

Mevrouw Maria Kalesnikava is een van de leidsters van de Wit-Russische oppositie en lid van de Coördinatieraad. Zij stond aan het hoofd van het campagnehoofdkwartier van de voormalige kandidaat voor het presidentschap Viktor Babaryka en wordt beschouwd als één van de drie vrouwelijke symbolen van de Wit-Russische oppositie en de strijd van het Wit-Russische volk voor burgerlijke en politieke rechten en fundamentele rechten.

Bij het overhandigen van de Prijs heeft de voorzitter van de Assemblee, de heer Rik Daems, die ook de jury heeft voorgezeten, het volgende verklaard: «Door zich te verzetten tegen een regime dat gekozen heeft voor geweld en brutaliteit tegen een vreedzaam en legitiem protest, heeft mevrouw Kalesnikava getoond dat zij bereid was haar eigen veiligheid in gevaar te brengen voor een zaak die haar eigen persoon overstijgt – zij heeft blijk gegeven van ware moed».

\*  
\* \*

### Humanitaire gevolgen van het conflict tussen Armenië en Azerbeïdjan (Resolutie 2391 en aanbeveling 2209)

Ten gevolge van het recente conflict tussen Armenië en Azerbeïdjan, de oorlog van Nagorno-Karabach, formuleert de Assemblee een aantal aanbevelingen ten aanzien van beide landen om de humanitaire gevolgen op korte en lange termijn op te vangen, en om stappen te zetten naar een proces van vrede en verzoening.

In haar resolutie drukt de Assemblee haar bezorgdheid uit over de vele beschuldigingen van misdaden, oorlogsmisdaden en andere wandaden tijdens de oorlog die zes weken geduurd heeft. Zij roept beide landen op om grondig onderzoek te verrichten naar deze beschuldigingen en om iedere verantwoordelijke aan het gerecht over te

et à coopérer pleinement avec la Cour européenne des droits de l'homme sur les plaintes déposées contre eux.

Tout en saluant la libération récente par l'Azerbaïdjan de 15 Arméniens le 12 juin 2021, ainsi que la libération de 15 autres personnes le 3 juillet 2021, ce qui porte le total des personnes rapatriées à plus de 100, l'Assemblée demande également aux autorités azerbaïdjanaises de libérer toutes les personnes qui sont toujours en captivité et de les renvoyer sans plus tarder en Arménie.

Elle déplore que depuis le cessez-le-feu de novembre, 159 Azerbaïdjanais et 5 Arméniens ont été tués ou blessés par des mines, et appelle l'Arménie à transmettre sans délai toutes les cartes de mines en sa possession.

\*  
\* \*

### **Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire (Résolution 2392)**

Dans sa résolution, l'Assemblée fixe un ensemble de critères clairs et objectifs permettant aux privilèges et immunités accordés aux membres de l'Assemblée de répondre à leur finalité institutionnelle tout en prévenant l'éventuel détournement des privilèges par les parlementaires à des fins personnelles.

Le système de l'immunité parlementaire, vieux de 70 ans et inscrit dans les textes fondateurs du Conseil de l'Europe et ses protocoles, vise à préserver l'intégrité de l'Assemblée et garantir l'indépendance de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Elle couvre les opinions et les votes émis par les membres, ainsi que leur exemption de mesures de détention et de poursuite judiciaire afin de les protéger contre les pressions indues.

L'Assemblée propose de se doter de lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée, avec pour objectif de clarifier l'application des règles existantes.

Ces nouvelles lignes directrices résument les pratiques internes, tout en introduisant les principes et l'interprétation définis par les juridictions européennes, et fournissent des informations pratiques pour rendre plus fluide le traitement des demandes liées aux immunités et fournir des garanties contre les abus.

leveren en volledig samen te werken met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het onderzoek naar de klachten die tegen hen zijn ingediend.

De Assemblee verheugt zich over de recente vrijlating van 15 Armeniërs door Azerbeïdzjan op 12 juni 2021, en van 15 andere personen op 3 juli 2021, waarmee in totaal meer dan 100 personen zijn vrijgelaten, maar vraagt aan de Azerbeïdzjaanse overheid om ook alle andere personen die nog steeds gevangen zijn, vrij te laten en onverwijld terug te sturen naar Armenië.

Zij betreurt dat sinds het staakt-het-vuren in november 2020, 159 Azerbeïdzjanen en 5 Armeniërs door landmijnen werden gedood of gewond, en vraagt dat Armenië onverwijld alle mijnkaarten die het bezit, vrijgeeft.

\*  
\* \*

### **Richtsnoeren over de reikwijdte van de parlementaire onschendbaarheid van de leden van de Parlementaire Assemblee (Resolutie 2392)**

In zijn resolutie bepaalt de Assemblee een aantal duidelijke en objectieve criteria om ervoor te zorgen dat de voorrechten en immuniteit die aan de leden worden toegekend beantwoorden aan het institutionele doel ervan, en om tegelijk te voorkomen dat parlementsliden voorrechten voor persoonlijke doeleinden misbruiken.

Het stelsel van de parlementaire immuniteit, dat 70 jaar oud is en opgenomen is in de teksten ter oprichting van de Raad van Europa en de protocollen, wil de integriteit van de Assemblee vrijwaren en de onafhankelijkheid van de leden in de uitoefening van hun mandaat waarborgen. Het dekt de uitgebrachte meningen en stemmen van de leden, en stelt hen vrij van detentiemaatregelen en gerechtelijke vervolging om hen te beschermen tegen ongegronde druk.

De Assemblee stelt voor om richtsnoeren aan te nemen over de reikwijdte van de parlementaire immuniteit van de leden van de Assemblee, teneinde de toepassing van de bestaande regels te verduidelijken.

Deze nieuwe richtsnoeren vatten de interne praktijken samen, en voegen er de beginselen en interpretaties van de Europese rechtbanken aan toe, alsook praktische informatie om de behandeling van aanvragen betreffende immunititeiten vlotter te laten verlopen en om misbruik te voorkomen.

\*  
\* \*

### **Discours de Mme Stella Kyriakides, commissaire européenne à la Santé et la sécurité alimentaire**

Dans son discours, la commissaire européenne à la Santé et à la sécurité alimentaire passe en revue l'action de l'Union européenne (UE) visant à fournir des vaccins à tous les Européens et ses plans pour la résilience sanitaire future. Rappelant que «personne n'est en sécurité tant que nous ne le sommes pas tous», elle appelle à un accès universel et équitable aux vaccins et aux traitements Covid-19, qui est à la fois une priorité absolue et un impératif moral. Elle souligne les efforts de l'UE pour travailler avec les pays partenaires, exporter des vaccins à l'étranger, et être le fer de lance du déploiement mondial des vaccins via l'initiative COVAX.

Elle salue le travail du Conseil de l'Europe - et de l'Assemblée en particulier - pour répondre immédiatement aux immenses défis de la pandémie, et lui demande de mettre son autorité morale au service de l'effort renouvelé pour créer une architecture sanitaire mondiale solide. Elle préconise également la réforme et le renforcement de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) afin qu'elle puisse jouer son rôle essentiel de chef de file pour rendre le monde plus sûr contre les futures pandémies.

Pour faire face aux futures pandémies, l'UE souhaite faire avancer quelques propositions clés, notamment un projet de nouvelle Autorité européenne de préparation et de réaction aux urgences sanitaires (HERA), ainsi que des mesures visant à renforcer les organes sanitaires existants de l'UE et à faire face aux graves menaces sanitaires transfrontalières.

\*  
\* \*

### **Les inégalités socio-économiques en Europe: rétablir la confiance sociale en renforçant les droits sociaux (Résolution 2393 et recommandation 2210)**

Dans sa résolution, l'Assemblée souligne que la prospérité de l'Europe semble progresser depuis des décennies, mais les disparités se creusent entre les pays comme au sein même des sociétés. Ces inégalités ont non seulement un impact négatif sur les individus et les communautés, mais freinent également le développement économique

\*  
\* \*

### **Toespraak van mevrouw Stella Kyriakides, Europees Commissaris voor Gezondheid en Voedselveiligheid**

In haar toespraak overloopt de Europees Commissaris voor Gezondheid en Voedselveiligheid de maatregelen die de EU heeft genomen om aan alle Europeanen vaccins te bezorgen, en zet zij haar plannen voor de toekomstige sanitaire weerbaarheid uiteen. Zij herinnert eraan dat «niemand veilig is zolang niet iedereen veilig is» en dat een universele en eerlijke toegang tot vaccins en behandelingen tegen COVID-19 dan ook een absolute prioriteit zowel als een morele verplichting is. Ze onderstreept de inspanningen van de EU om met de partnerlanden samen te werken, vaccins naar het buitenland te exporteren en de speerpunt te zijn van de wereldwijde uitrol van de vaccins via het COVAX-initiatief.

Ze eert het werk van de Raad van Europa – en van de Assemblee in het bijzonder – om onmiddellijk te reageren op de reusachtige uitdagingen van de pandemie en vraagt hem zijn moreel gezag ten dienste te stellen van een nieuwe inspanning om een stevige mondiale gezondheidsstructuur tot stand te brengen. Ze pleit tevens voor het hervormen en het versterken van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO), opdat ze haar essentiële leidende rol op zich kan nemen om de wereld te beveiligen tegen toekomstige pandemieën.

Om toekomstige pandemieën het hoofd te bieden, wil de EU voortgang boeken met enkele belangrijke voorstellen, onder andere met een project voor een nieuwe EU-autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA) alsook met maatregelen om de bestaande sanitaire organen in de EU te versterken en de zware grensoverschrijdende sanitaire dreigingen het hoofd te bieden.

\*  
\* \*

### **Sociaaleconomische ongelijkheid in Europa: het sociale vertrouwen herstellen door de sociale rechten te versterken (Resolutie 2393 en aanbeveling 2210)**

In haar resolutie onderstreept de Assemblee dat de welvaart van Europa al decennia lijkt te groeien, maar dat de ongelijkheid tussen landen onderling en ook in de samenlevingen zelf groter wordt. Die ongelijkheid heeft niet alleen een negatieve impact op de individuen en de gemeenschappen, maar remt ook de wereldwijde

global, portent atteinte à la justice sociale et nuisent au fonctionnement de la société.

L'Assemblée rappelle que les États membres ont l'obligation de préserver les droits socio-économiques définis dans la Charte sociale européenne et, dans ce sens, invite les États membres à procéder à des changements législatifs et réglementaires visant à faciliter l'accès de la population à des services publics de qualité, un logement convenable et un emploi stable et à intégrer des objectifs sociaux dans leur processus d'élaboration des politiques.

Selon l'Assemblée, il faut envisager des changements systémiques dans les politiques du marché du travail, notamment en éliminant l'écart de rémunération et de pension entre les femmes et les hommes, en établissant des comptes de formation personnels et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ou en renforçant les cadres politiques réglementaires sur la responsabilité sociale des entreprises.

Dans le débat, le sénateur Fourat Ben Chikha déclare que les inégalités socio-économiques croissantes dans la société nuisent à l'économie et déchirent la société. Elles divisent les citoyens les uns des autres. L'inégalité est une menace pour la démocratie, une menace qui frappe particulièrement fort les groupes vulnérables et marginalisés. Les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées, les femmes, les migrants et les réfugiés, les personnes LGBTI sont touchées de manière disproportionnée par les inégalités socio-économiques en Europe. L'orateur souligne qu'un tiers des personnes LGBTI ont des difficultés à joindre les deux bouts. La question même de la survie en temps de crise se pose. Il faut s'attaquer aux causes profondes des inégalités socio-économiques. Les États doivent investir dans une croissance durable tout en renforçant leur système social. Mesurer, c'est savoir. Il faut une base de données complètes et adéquates en matière d'inégalité sociale. Des changements législatifs et réglementaires doivent être apportés pour faciliter l'accès à des services de qualité, à un logement adéquat et à un emploi stable. L'orateur conclut en soulignant que l'humanité a besoin d'égalité, la démocratie a besoin d'égalité.

\*  
\* \*

#### Échange de vues avec Mme Marija Pejčinović Burić, secrétaire générale du Conseil de l'Europe

Dans le cadre de son dialogue régulier avec l'Assemblée, la secrétaire générale souligne que la pleine exécution

économische ontwikkeling af, tast de sociale rechtvaardigheid aan en schaadt de werking van de samenleving.

De Assemblee wijst erop dat de lidstaten de plicht hebben de sociaaleconomische rechten die in het Europees Sociaal Handvest zijn vastgelegd te beschermen en verzoekt in die zin de lidstaten om wetgevende en reglementaire wijzigingen in te voeren om ervoor te zorgen dat de bevolking toegang krijgt tot kwaliteitsvolle overheidsdiensten, een behoorlijke woning en een stabiele baan, en om sociale doelstellingen in hun beleidsvormingsproces op te nemen.

Volgens de Assemblee moet men systemische veranderingen overwegen in het arbeidsmarktbeleid, onder andere door de loon- en pensioenkloof tussen vrouwen en mannen teniet te doen, door persoonlijke opleidingsrekeningen en levenslange leermogelijkheden tot stand te brengen, of door de reglementaire beleidskaders voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de ondernemingen te versterken.

Gedurende het debat verklaart senator Fourat Ben Chikha dat de toenemende sociaaleconomische ongelijkheid in de samenleving schadelijk is voor de economie en de samenleving verscheurt. Ze verdeelt de burgers. De ongelijkheid is een bedreiging voor de democratie, een bedreiging die de kwetsbare en marginale groepen bijzonder hard treft. Bejaarden, kinderen, personen met een handicap, vrouwen, migranten en vluchtelingen, LGBTI'ers worden onevenredig hard getroffen door de sociaaleconomische ongelijkheid in Europa. Spreker onderstreept dat een derde van de LGBTI'ers problemen ondervindt om de eindjes aan elkaar te knopen. We moeten ons afvragen of ze kunnen overleven in crisistijd. We moeten de diepere oorzaken van de sociaaleconomische ongelijkheid aanpakken. De staten moeten investeren in duurzame groei en daarbij hun sociaal stelsel versterken. Meten is weten. We hebben een volledige en aangepaste databank inzake sociale ongelijkheid nodig. Wets- en reglementswijzigingen zijn noodzakelijk om de toegang tot kwaliteitsvolle diensten, een geschikte woning en een stabiele baan te faciliteren. Tot slot beklemtoont spreker dat de mensheid gelijkheid nodig heeft, dat de democratie gelijkheid nodig heeft.

\*  
\* \*

#### Gedachtewisseling met mevrouw Marija Pejčinović Burić, secretaris-generaal van de Raad van Europa

In het raam van haar geregelde dialoog met de Assemblee onderstreept de secretaris-generaal dat het van kapitaal

des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les États membres du Conseil de l'Europe revêt une importance capitale. Il s'agit là d'une obligation non négociable, essentielle au maintien du système de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle appelle les États membres à continuer d'appliquer et de respecter le principe de subsidiarité, en vertu duquel la Convention est mise en œuvre par les juges nationaux qui se fondent sur la jurisprudence de la Cour, ce qui entraîne une diminution du nombre de requêtes introduites à Strasbourg.

S'agissant de l'éventuelle participation de l'Organisation au dialogue sur les zones de conflits non réglés, la secrétaire générale mets l'accent sur le rôle joué par le Conseil de l'Europe dans la sauvegarde de la sécurité démocratique et rappelle à quel point il importe que ses organes de suivi puissent accéder sans entrave à ces zones.

À l'approche du 60e anniversaire de la Charte sociale européenne, la secrétaire générale souligne qu'un regain d'efficacité du système de la Charte sociale s'impose et qu'elle a présenté des propositions à cet effet au Comité des Ministres.

\*  
\* \*

**Discours de M. Péter Szijjártó ministre des Affaires étrangères et du Commerce de la Hongrie, président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe**

Dans son discours, le ministre hongrois des Affaires étrangères aborde les thèmes suivants: la situation en Afghanistan, l'accès aux vaccins Covid, les droits des minorités nationales, la persécution des communautés chrétiennes dans le monde et la promotion des valeurs familiales en ligne.

Le ministre passe également en revue les activités de la présidence hongroise jusqu'à présent et présente les activités à venir au cours des six mois de présidence hongroise de l'organe ministériel du Conseil de l'Europe.

\*  
\* \*

belang is dat de lidstaten van de Raad van Europa de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens volledig uitvoeren. Dat is een plicht waarover niet kan worden onderhandeld, die essentieel is voor de handhaving van het stelsel van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij roept de lidstaten op om het subsidiariteitsbeginsel, waardoor het Verdrag ten uitvoer wordt gelegd door nationale rechters die zich baseren op de rechtspraak van het Hof, te blijven toepassen en eerbiedigen. Daardoor vermindert het aantal in Straatsburg ingediende verzoekschriften.

Wat de eventuele deelname van de Organisatie aan de dialoog over de gebieden van onopgeloste conflicten betreft, legt de secretaris-generaal de klemtoon op de rol die de Raad van Europa speelt in het beschermen van de democratische veiligheid en wijst ze erop hoe belangrijk het is dat zijn controleorganen onbelemmerd toegang krijgen tot die gebieden.

Nu het zestigjarig bestaan van het Europees Sociaal Handvest nadert, onderstreept de secretaris-generaal dat het stelsel van het Sociaal Handvest opnieuw efficiënter moet worden en dat ze daartoe voorstellen heeft gedaan bij het Comité van Ministers.

\*  
\* \*

**Toespraak van de heer Péter Szijjártó, minister van Buitenlandse Zaken en van Handel van Hongarije, voorzitter van de Raad van Ministers van de Raad van Europa**

De Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken bespreekt in zijn toespraak de volgende thema's: de toestand in Afghanistan, de toegang tot de Covid-vaccins, de rechten van de nationale minderheden, de vervolging van de christelijke gemeenschappen in de wereld en de bevordering van de gezinswaarden op het internet.

De minister overloopt ook de activiteiten tot dusver van het Hongaarse voorzitterschap en stelt de toekomstige activiteiten in de zes maanden Hongaars voorzitterschap van het ministeriële orgaan van de Raad van Europa voor.

\*  
\* \*

### **Représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire (Résolution 2394)**

Dans sa résolution, l'Assemblée décide de modifier son Règlement, afin d'encourager les délégations nationales à promouvoir une représentation paritaire des femmes et des hommes au sein de l'Assemblée, avec en perspective un seuil de participation de 40 % au minimum pour chaque sexe.

L'Assemblée appelle les groupes politiques de l'Assemblée à promouvoir de manière plus volontariste la représentation et la participation équilibrée des femmes et des hommes dans les organes décisionnels de l'Assemblée.

Selon le texte adopté, l'instauration d'un quota minimal de membres du sexe sous-représenté, reposant sur le principe de «un sur trois», doit s'appliquer dans les nominations dans les commissions désignées par les groupes politiques, les commissions ad hoc, ainsi que lors de la désignation des rapporteurs par les commissions.

\*  
\* \*

### **Renforcer la lutte contre les crimes dits d'honneur (Résolution 2395)**

Dans sa résolution, l'Assemblée dénonce fermement les crimes dits d'honneur, qui peuvent prendre la forme de meurtres, séquestrations, enlèvements, torture, mutilations, brûlures, suicides forcés, mariages forcés, ou thérapies de conversion.

L'Assemblée appelle les États membres à ratifier et à mettre en œuvre la Convention d'Istanbul – qui indique clairement que la coutume, la tradition, la culture, la religion ou l'honneur ne sauraient justifier des violences – et souligne qu'aucune circonstance atténuante liée au prétendu honneur ne peut être inscrite dans le droit national.

Afin de renforcer la lutte contre ces crimes, l'Assemblée propose aux États un ensemble de mesures concernant la protection et l'assistance aux victimes, et en matière de prévention. Elle préconise notamment d'ouvrir des lignes d'assistance téléphonique en plusieurs langues, de garantir un nombre de places suffisant dans les structures d'accueil avec un financement adéquat, de proposer un accompagnement aux personnes victimes de ces violences ayant fui leur pays et de mener des campagnes de prévention et de sensibilisation,

### **Vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de Parlementaire Assemblee (Resolutie 2394)**

De Assemblee beslist in haar resolutie haar Reglement aan te passen, om de nationale delegaties aan te moedigen om een paritaire vertegenwoordiging van mannen en vrouwen bij de Assemblee te bevorderen, met een participatiedrempel van minstens 40 % voor elk geslacht als doel.

De Assemblee roept de fracties van de Assemblee op de evenwichtige vertegenwoordiging en participatie van vrouwen en mannen in de beslissingsorganen van de Assemblee krachtdadig te bevorderen.

Volgens de aangenomen tekst moet een minimumquotum van leden van het ondervertegenwoordigde geslacht worden ingesteld, op basis van het «een op drie»-beginsel, voor de benoemingen in de door de fracties aangewezen commissies, de ad hoc commissies, alsook bij de aanwijzing van de rapporteurs door de commissies.

\*  
\* \*

### **De strijd tegen zogenaamde eremoorden opvoeren (Resolutie 2395)**

De Assemblee stelt in haar resolutie de zogenaamde eerwraak aan de kaak, die de vorm kan aannemen van moord, gijzeling, ontvoering, foltering, verminking, verbranding, gedwongen suicide, gedwongen huwelijk, of conversietherapie.

De Assemblee roept de lidstaten op om het Verdrag van Istanbul – dat duidelijk aangeeft dat gewoonte, traditie, cultuur, religie of eer geen geweld kunnen rechtvaardigen – te ratificeren en toe te passen en onderstreept dat er geen enkele verzachtende omstandigheid in verband met de zogenaamde eer in het nationaal recht mag worden opgenomen.

Om de strijd tegen die misdaden op te voeren, stelt de Assemblee de staten een reeks maatregelen voor betreffende de bescherming van en de hulp aan slachtoffers en inzake preventie. Zij pleit met name voor het openen van telefonische hulplijnen in verscheidene talen, het waarborgen van voldoende plaatsen in opvangstructuren met voldoende financiering, het aanbieden van begeleiding aan de slachtoffers van dat geweld die hun land ontvlucht zijn en het voeren van preventie- en bewustmakingscampagnes.

L'Assemblée appelle les États membres à sanctionner tout discours public incitant à la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et aux violences faites aux personnes LGBTI, notamment au nom du dit honneur et à dénoncer un système d'oppression fondé sur celui-ci.

\*  
\* \*

#### Débat conjoint:

**Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe (Rapport de M. S. Moutquin, député) (Résolution 2396 et recommandation 2211)**

**Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique (Résolution 2397 et recommandation 2212)**

**Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique (Résolution 2398 et recommandation 2213)**

**Crise climatique et État de droit (Résolution 2399 et recommandation 2214)**

Dans la première résolution, l'Assemblée préconise un nouveau cadre juridique ambitieux, tant au niveau national qu'européen, pour ancrer le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable et présente un projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui rendrait ce droit applicable juridiquement dans tous les pays qui le ratifieraient.

L'Assemblée affirme qu'un tel texte juridique donnerait enfin à la Cour européenne des droits de l'homme une base incontestable pour les décisions concernant les violations des droits de l'homme découlant des effets négatifs liés à l'environnement sur la santé, la dignité et la vie des personnes. Elle fait remarquer qu'environ la moitié des pays du monde ont reconnu un droit à un environnement sain dans leur constitution, y compris 32 États membres du Conseil de l'Europe. Seule l'Europe ne dispose pas d'un accord régional reconnaissant un tel droit.

Le projet proposé par l'Assemblée sera examiné par le Comité des Ministres (CM) du Conseil de l'Europe, qui aura le dernier mot sur l'élaboration d'un nouveau protocole à la Convention.

De Assemblée roept de lidstaten op elke openbare communicatie die aanzet tot geweld tegen vrouwen, tot huiselijk geweld en geweld tegen LGBTI'ers, onder andere in naam van de zogenaamde eer, te sanctioneren en een op eer gebaseerd systeem van onderdrukking aan te klagen.

\*  
\* \*

#### Gezamenlijk debat:

**Het recht op een gezond leefmilieu verankeren: de noodzaak van een sterker optreden van de Raad van Europa (verslag van de heer S. Moutquin, volksvertegenwoordiger) (Resolutie 2396 en aanbeveling 2211)**

**Een meer participatieve democratie om de klimaatverandering het hoofd te bieden (Resolutie 2397 en aanbeveling 2212)**

**Onderzoek naar kwesties van burgerlijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid in de context van de klimaatverandering (Resolutie 2398 en aanbeveling 2213)**

**Klimaatcrisis en de rechtsstaat (Resolutie 2399 en aanbeveling 2214)**

In de eerste resolutie roept de Assemblée op tot een ambitieus nieuw juridisch kader, zowel op nationaal als op Europees niveau, om het recht op een veilig, schoon, gezond en duurzaam milieu te verankeren en stelt een ontwerp voor van een aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat dit recht wettelijk afdwingbaar zou maken in alle landen die het ratificeren.

De Assemblée stelt dat een dergelijke juridische tekst het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eindelijk een onweerlegbare grondslag zou bieden voor beslissingen over schendingen van de mensenrechten die voortvloeien uit negatieve milieugerelateerde effecten op de gezondheid, de waardigheid en het leven van mensen. Ze wijst erop dat ongeveer de helft van de landen in de wereld het recht op een gezond milieu in hun grondwet hebben erkend, waaronder 32 lidstaten van de Raad van Europa. Alleen Europa beschikt niet over een regionale overeenkomst waarin een dergelijk recht wordt erkend.

Het door de Assemblée voorgestelde ontwerp zal worden besproken door het Comité van Ministers (CM) van de Raad van Europa, dat het laatste woord heeft over de uitwerking van een nieuw protocol bij het Verdrag.

L'Assemblée recommande également que le CM élabore un protocole additionnel à la Charte sociale européenne sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable. Aussi, il faudrait entamer les travaux préparatoires à une étude de faisabilité pour une convention de type «5P» (prévention, poursuite, protection, politiques, parlements).

Dans la deuxième résolution, l'Assemblée affirme que les gouvernements doivent combiner un engagement politique clair et une gouvernance descendante permettant une contribution significative des citoyens.

Selon l'Assemblée, les assemblées citoyennes sont un moyen de faire appel à la sagesse collective, de restaurer la confiance dans la politique et de permettre aux citoyens de se réappropriier l'espace public qui a été investi par les réseaux sociaux, tout en éclairant les pouvoirs publics sur leurs préférences, ce qui reste essentiel dans une démocratie participative. Pour être crédibles, les assemblées citoyennes doivent fonder leur travail sur des données probantes, des perspectives et différentes formes de connaissances, sans être dominées par le pouvoir, l'argent ou des logiques partisans.

Dans la troisième résolution, l'Assemblée propose de renforcer la responsabilité civile et pénale pour des actes susceptibles d'avoir un impact sur le changement climatique ou de causer des dommages sérieux à l'environnement, compte tenu de la crise climatique et de l'importance de tenir les acteurs privés et publics responsables de leurs contributions au changement climatique.

Selon l'Assemblée, il est important de mettre en œuvre une politique pénale unifiée visant à protéger l'environnement et d'adopter des définitions communes des infractions environnementales et des sanctions correspondantes. Elle appelle les États membres à punir sévèrement les infractions environnementales les plus graves et à incorporer le crime d'écocide dans leur droit pénal, tout en reconnaissant le principe de compétence universelle dans ce cadre.

Dans une quatrième résolution, l'Assemblée demande au Conseil de l'Europe de contribuer à la mise en place d'une résilience climatique face à la surchauffe de l'environnement, par le biais de son action en faveur de l'État de droit, à savoir, notamment, la suprématie du droit, l'égalité et la responsabilité devant la loi, la séparation des pouvoirs, la participation à la prise de décision, et la transparence.

De Assemblée beveelt ook aan dat het CM een aanvullend protocol bij het Europees Sociaal Handvest opstelt over het recht op een veilig, schoon, gezond en duurzaam milieu. Ook moet worden gestart met de voorbereidende werkzaamheden voor een haalbaarheidsstudie voor een overeenkomst inzake preventie, vervolging, bescherming, beleid en parlementen.

In de tweede resolutie voert de Assemblée aan dat de regeringen een duidelijk politiek engagement moeten combineren met een top-downbestuur dat een zinvolle inbreng van de burgers mogelijk maakt.

Volgens de Assemblée zijn burgerversamelingen een manier om een beroep te doen op de collectieve wijsheid, het vertrouwen in de politiek te herstellen en de burgers in staat te stellen de openbare ruimte die door de sociale netwerken is overgenomen, terug te winnen, en tegelijkertijd de overheden te informeren over hun voorkeuren, hetgeen van essentieel belang blijft in een participatieve democratie. Om geloofwaardig te zijn, moeten burgerversamelingen hun werkzaamheden baseren op *evidence based* informatie, perspectieven en verschillende vormen van kennis, zonder gedomineerd te worden door macht, geld of partijpolitieke logica's.

In de derde resolutie stelt de Assemblée voor de burgerlijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid te versterken voor handelingen die gevolgen kunnen hebben voor de klimaatverandering of ernstige schade kunnen toebrengen aan het milieu, rekening houdend met de klimaatcrisis en het belang om particuliere en publieke actoren aansprakelijk te stellen voor hun aandeel in de klimaatverandering.

De Assemblée vindt het belangrijk een eenvormig strafrechtelijk beleid te voeren dat erop gericht is het milieu te beschermen en gemeenschappelijke definities van milieuovertredingen en bijbehorende sancties aan te nemen. Ze roept de lidstaten op de ernstigste milieumisdrijven streng te bestraffen en ecocide als misdad in hun strafrecht op te nemen, en erkent in dit verband het beginsel van universele rechtsmacht.

In een vierde resolutie roept de Assemblée de Raad van Europa op bij te dragen tot het opbouwen van klimaatbestendigheid tegen oververhitting van het milieu door middel van zijn inspanningen op het gebied van de rechtsstaat, waaronder het primaat van het recht, gelijkheid en verantwoordelijkheid voor de wet, scheiding der machten, deelname aan de besluitvorming en transparantie.

Soulignant l'importance du rôle des parlements, l'Assemblée décide de créer un réseau parlementaire sous son égide, dont la mission sera de suivre les actions des autorités nationales pour le respect des engagements pris face à la crise climatique.

Dans le débat, le sénateur Fourat Ben Chikha souligne que la Terre peut répondre aux besoins de chacun mais pas à l'avidité de tous. Aujourd'hui encore, la protection de l'environnement n'est pas suffisamment garantie. Le droit à un environnement sûr, propre et sain devrait être une évidence mais ce n'est malheureusement pas le cas. L'environnement ne devrait pas causer de dommages ou de maladies, et les gens ne devraient pas être déplacés de chez eux en raison d'une crise climatique. L'environnement devrait donc figurer en tête des priorités de chacun, car il concerne tout le monde.

À travers les manifestations pour le climat, la prochaine génération exige une chose: un avenir qui ne soit pas constamment menacé. Les jeunes d'aujourd'hui nous disent que le manque de perspectives les amène à remettre en question le fait même d'avoir des enfants. Ils ont peur d'offrir à la prochaine génération une planète qui saigne, une planète qui n'en peut plus. Selon l'orateur, il ne faut pas céder au fatalisme. Le rapport conseille une feuille de route pour les actions à mener, il faut aller de l'avant et travailler ensemble en tant qu'États membres pour prévenir et poursuivre les violations du droit à un environnement sain.

L'environnement ne s'arrête pas aux frontières nationales. La lutte contre la crise climatique est mondiale et, par conséquent, la coopération s'impose. L'orateur conclut en soulignant qu'il ne faut pas attendre que le dernier arbre soit mort, que la dernière rivière ait été empoisonnée et que les derniers poissons aient été pêchés, pour se rendre compte que l'argent ne se mange pas.

\*  
\* \*

### **Panel de haut niveau et débat interactif**

#### **Environnement et droits humains: le droit à un environnement sain, sûr et durable**

Un panel de haut niveau représentant tous les secteurs de la société a tenu un débat interactif sur le thème de l'environnement et des droits humains – tous les participants s'accordant à dire que le moment d'agir était venu.

De Assemblée benadrukt het belang van de rol van de parlementen en besluit om onder haar auspiciën een parlementair netwerk op te richten dat toezicht moet houden op de maatregelen die de nationale overheden nemen om hun verbintenissen in verband met de klimaatcrisis na te komen.

Tijdens het debat beklemtoont senator Fourat Ben Chikha dat de aarde kan voorzien in de behoeften van iedereen, maar niet in de hebzucht van iedereen. Ook nu nog is de bescherming van het milieu niet voldoende gewaarborgd. Het recht op een veilig, schoon en gezond milieu zou vanzelfsprekend moeten zijn, maar dat is helaas niet het geval. Het milieu mag geen schade of ziekte veroorzaken, en mensen mogen niet uit hun huizen worden verdreven vanwege een klimaatcrisis. Het milieu moet daarom hoog op ieders agenda staan, want het gaat iedereen aan.

Via de klimaatprotesten eist de volgende generatie één ding: een toekomst die niet voortdurend wordt bedreigd. De jongeren van vandaag vertellen ons dat ze door het gebrek aan perspectieven twijfelen om überhaupt kinderen te krijgen. Ze zijn bang dat ze de volgende generatie een gehavende planeet nalaten, een planeet die op is. Volgens spreker mogen we niet toegeven aan fatalisme. In het verslag wordt een stappenplan voor acties geadviseerd, we moeten vooruit en als lidstaten samenwerken om inbreuken op het recht op een gezond milieu te voorkomen en te vervolgen.

Het milieu houdt niet op bij de landsgrenzen. De klimaatcrisis wordt wereldwijd bestreden en daarvoor is samenwerking nodig. Spreker benadrukt tot slot dat we niet moeten wachten tot de laatste boom is geveld, de laatste rivier is vergiftigd en de laatste vis is gevangen, om te beseffen dat geld niet eetbaar is.

\*  
\* \*

### **High level panel en interactief debat**

#### **Milieu en mensenrechten: het recht op een gezond, veilig en duurzaam milieu**

Een high level panel, waarin alle geledingen van de maatschappij vertegenwoordigd waren, heeft een interactief debat gehouden over het thema milieu en mensenrechten. Alle deelnemers waren het erover eens dat de tijd rijp is om actie te ondernemen.

L'événement a été ouvert par le président de l'Assemblée, M. Rik Daems, et la secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Mme Marija Pejčinović Burić, suivi d'un message vidéo de soutien du secrétaire général des Nations Unies, M. Antonio Guterres. Le président de l'Assemblée a également lu des extraits d'une lettre de soutien de Sa Sainteté le Pape François.

Le président hongrois, M. János Áder, le président de la Chambre des députés italienne, M. Roberto Fico, le vice-ministre portugais de l'Environnement, M. Eduardo Pinheiro, le juge de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Tim Eicke, et la militante belge pour le climat et les droits humains, Mme Anuna de Wever Van der Heyden, sont intervenus.

\*  
\* \*

#### **Débat conjoint:**

**Lutte contre les inégalités en matière de droit à un environnement sûr, sain et propre (Résolution 2400)**

**Climat et migrations (Résolution 2401)**

**Politiques en matière de recherche et protection de l'environnement (Résolution 2402 et recommandation 2215)**

Dans la première résolution, l'Assemblée déclare que l'accès au droit fondamental à un environnement sûr, propre et sain est inégalement partagé entre les régions, les pays et les individus, soulignant que les effets du changement climatique ont un impact disproportionné sur les pays pauvres, ainsi que sur les groupes défavorisés, les minorités, les femmes et les enfants.

L'Assemblée propose un ensemble de mesures afin de lutter contre les inégalités en matière de droit à un environnement sain qui résultent de différences économiques entre les pays et à l'intérieur des pays. Elle estime que tout nouvel instrument juridiquement contraignant en matière de droit à un environnement sûr, propre et sain devra s'attaquer à toutes les sources d'inégalités, dans le but de les minimiser.

Dans la deuxième résolution, l'Assemblée souligne l'importance de protéger les droits humains des populations contraintes d'émigrer en raison de catastrophes ou

Het evenement werd geopend door de voorzitter van de Assemblee, de heer Rik Daems, en de secretaris-generaal van de Raad van Europa, mevrouw Marija Pejčinović Burić, gevolgd door een videoboodschap met een steunbetuiging vanwege de secretaris-generaal van de VN, de heer Antonio Guterres. De voorzitter van de Assemblee heeft ook passages voorgelezen uit een steunbrief van Zijne Heiligheid Paus Franciscus.

De Hongaarse president, János Áder, de voorzitter van de Italiaanse Kamer van volksvertegenwoordigers, Roberto Fico, de Portugese viceminister van Leefmilieu, Eduardo Pinheiro, de rechter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Tim Eicke, en de Belgische klimaat- en mensenrechtenactiviste Anuna de Wever Van der Heyden voerden het woord.

\*  
\* \*

#### **Gezamenlijk debat:**

**Bestrijding van ongelijkheid inzake het recht op een veilig, gezond en schoon leefmilieu (Resolutie 2400)**

**Klimaat en migratie (Resolutie 2401)**

**Beleid inzake onderzoek naar en bescherming van het milieu (Resolutie 2402 en aanbeveling 2215)**

In de eerste resolutie geeft de Assemblee aan dat de toegang tot het fundamenteel recht op een veilig, schoon en gezond milieu ongelijk verdeeld is over regio's, landen en personen. Verder benadrukt de Assemblee dat de gevolgen van de klimaatverandering de arme landen onevenredig hard treffen, evenals kansarme groepen, minderheden, vrouwen en kinderen.

De Assemblee stelt een reeks maatregelen voor die de ongelijkheden inzake recht op een gezond milieu moeten tegengaan, die het gevolg zijn van economische verschillen tussen en binnen landen. Volgens de Assemblee moet elk nieuw juridisch bindend instrument betreffende het recht op een veilig, schoon en gezond milieu, alle bronnen van ongelijkheid aanpakken, zodat die ongelijkheden tot een minimum beperkt blijven.

In de tweede resolutie benadrukt de Assemblee dat het belangrijk is om de mensenrechten van bevolkingsgroepen te beschermen die gedwongen worden te migreren

de difficultés dues au changement climatique, en portant une attention particulière aux groupes vulnérables.

Elle préconise notamment de renforcer la coopération pour le développement et les aides d'urgence dans les pays d'origine des migrants, afin de répondre aux problèmes de sécurité alimentaire et celle de l'eau, ou de sécurité personnelle et politique. Selon l'Assemblée, le droit à un environnement sain devrait aussi être incorporé dans les instruments internationaux qui influencent les migrations, comme les instruments de préparation aux catastrophes, les stratégies de développement économique ou encore les accords de production d'énergie.

Dans la troisième résolution, l'Assemblée appelle les États à revoir leurs politiques de recherche et développement, pour donner priorité au domaine de l'économie verte, de la transition énergétique et de l'économie circulaire, en vue d'atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050.

L'Assemblée recommande aux États de maintenir les projets de recherche fondamentale – qui peuvent permettre de découvrir de nouvelles sources d'énergie durable – et de réfléchir à de nouvelles formes de financement de la recherche, notamment à la possibilité d'émettre des obligations vertes accessibles au grand public.

Elle propose que le Comité des Ministres établisse un cadre tel qu'un accord partiel élargi, pour que les États membres mettent en commun idées et moyens de recherche pour des projets ciblés, et créent une banque des ressources stratégiques nécessaires à la transition énergétique, pour renforcer l'indépendance stratégique des pays européens.

\*  
\* \*

### **Débat d'urgence: La situation en Afghanistan: conséquences pour l'EU (Résolution 2403)**

L'Assemblée est convaincue que la communauté internationale doit s'efforcer de répondre de manière cohérente, coordonnée et concertée, afin de relever les défis majeurs qui sont posés par la situation en Afghanistan, et les États membres ne doivent ménager aucun effort pour atteindre cet objectif.

Parmi ces efforts, l'Assemblée cite l'intensification des efforts pour fournir une assistance humanitaire, poursuivre l'évacuation des ressortissants étrangers et des

ten gevolge van rampen of vanwege moeilijkheden die door de klimaatverandering worden veroorzaakt.

Daarbij moet bijzondere aandacht gaan naar kwetsbare groepen. De Assemblee dringt in het bijzonder aan op meer ontwikkelingssamenwerking en noodhulp in de landen van herkomst van de migranten, om een oplossing aan te reiken voor problemen rond voedsel- en waterzekerheid, of persoonlijke en politieke veiligheid. De Assemblee meent dat het recht op een gezond milieu ook moet worden opgenomen in internationale instrumenten die een invloed hebben op migratie, zoals instrumenten voor rampenparaatheid, economische ontwikkelingsstrategieën of overeenkomsten inzake energieproductie.

In de derde resolutie roept de Assemblee de Staten op hun onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid te herzien en prioriteit te geven aan de groene economie, de energietransitie en de circulaire economie om de doelstelling van koolstofneutraliteit tegen 2050 te halen.

De Assemblee beveelt aan dat de Staten projecten voor fundamenteel onderzoek handhaven - die kunnen leiden tot de ontdekking van nieuwe bronnen van duurzame energie - en nadenken over nieuwe vormen van onderzoeksfinanciering, waaronder de mogelijkheid om groene obligaties uit te geven die toegankelijk zijn voor het grote publiek.

De Assemblee stelt voor dat het Comité van Ministers een kader vaststelt, zoals een uitgebreide deelopovereenkomst, waarbinnen de lidstaten ideeën en onderzoeksmiddelen kunnen bundelen voor gerichte projecten en een bank van strategische middelen oprichten die nodig zijn voor de energietransitie, om de strategische onafhankelijkheid van de Europese landen te versterken.

\*  
\* \*

### **Spoeddebat: De toestand in Afghanistan - gevolgen voor Europa en de regio (Resolutie 2403)**

De Assemblee is ervan overtuigd dat de internationale gemeenschap moet proberen om op een samenhangende, gecoördineerde en overlegde manier te reageren op de grote uitdagingen die ontstaan zijn door de situatie in Afghanistan. De lidstaten moeten alles in het werk stellen om dit doel te bereiken.

De Assemblee vermeldt enkele voorbeelden: meer inspanningen doen om humanitaire bijstand te verlenen, doorgaan met de evacuatie van buitenlandse onderdanen

Afghans éligibles et soutenir le rôle central des Nations Unies et de ses institutions spécialisées.

Dans sa résolution, l'Assemblée souligne que tout renforcement de leur engagement opérationnel avec les talibans doit être subordonné au respect des droits humains et du droit humanitaire, au rejet du terrorisme et de l'extrémisme violent, et à la constitution d'un gouvernement inclusif et représentatif. Seul un gouvernement qui reflète la diversité politique, religieuse et ethnique de l'Afghanistan, qui inclut des femmes et qui s'engage dans un véritable processus de réconciliation, en conformité avec la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies, peut conduire à un règlement politique durable et peut aspirer à la légitimité et à la reconnaissance internationale.

L'Assemblée appelle les États membres à apporter un soutien politique et financier aux pays voisins de l'Afghanistan pour les aider dans les efforts qu'ils déploient afin de fournir un abri et une protection dans des conditions dignes aux personnes fuyant l'Afghanistan et de parer aux menaces telles que le terrorisme et l'extrémisme violent.

\*  
\* \*

#### **Discours de M. Nikola Dimitrov, vice-premier ministre chargé des Affaires européennes de la Macédoine du Nord**

Avant de prononcer son discours, le vice-premier ministre reste silencieux dans l'hémicycle pendant seize secondes, pour illustrer les seize années que son pays est déjà un pays candidat à l'Union européenne.

Il déclare que la Macédoine du Nord est probablement l'exemple le plus radical du mauvais côté des choses de la politique d'extension de l'Union européenne. La raison de ces générations perdues n'est pas le manque de réformes, mais un problème que son pays a avec un voisin, un problème qui a été résolu en 2018 avec le Accord Prespa.

Il déclare qu'il est vraiment temps d'aller de l'avant, il est temps de montrer à la région que l'Union européenne prend au sérieux sa promesse de Thessalonique, car cette promesse non tenue fait des ravages. Cela affaiblit les forces pro-européennes et cela rend d'autres forces – probablement plus nationalistes – plus solides.

en Afghanen die daarvoor in aanmerking komen, de centrale rol van de Verenigde Naties en haar gespecialiseerde instellingen ondersteunen.

In haar resolutie benadrukt de Assemblee dat een grotere operationele betrokkenheid met de Taliban gepaard moet gaan met de eerbiediging van de mensenrechten en het humanitair recht, de verwerping van terrorisme en gewelddadig extremisme, en de vorming van een inclusieve en representatieve regering. Alleen een regering die de politieke, religieuze en etnische diversiteit van Afghanistan weerspiegelt, waarin vrouwen zitting hebben en die een echt verzoeningsproces op gang brengt, in overeenstemming met Resolutie 1325 (2000) van de VN-Veiligheidsraad, kan een duurzame politieke regeling tot stand brengen en kan streven naar legitimiteit en internationale erkenning.

De Assemblee roept de lidstaten op politieke en financiële steun te verlenen aan de buurlanden van Afghanistan bij hun inspanningen om onderdak en bescherming in waardige omstandigheden te bieden aan mensen die Afghanistan ontvluchten en om het hoofd te kunnen bieden aan bedreigingen zoals terrorisme en gewelddadig extremisme.

\*  
\* \*

#### **Uiteenzetting van de heer Nikola Dimitrov, vice-eersteminister voor Europese Zaken van Noord-Macedonië**

Alvorens zijn uiteenzetting te geven, neemt spreker in het halfrond zestien seconden stilte in acht om aan te geven dat zijn land al zestien jaar kandidaat-lidstaat van de Europese Unie is.

Spreker stipt aan dat Noord-Macedonië waarschijnlijk het meest radicale voorbeeld is van de slechte kant van het uitbreidingsbeleid van de EU. De reden voor al die verloren tijd is niet het gebrek aan hervormingen, maar een probleem met een buurland, een probleem dat in 2018 werd opgelost met de Prespa-Overeenkomst.

Spreker geeft aan dat het echt tijd is om vooruitgang te boeken, het is tijd om de regio te laten zien dat de Europese Unie haar belofte van Thessaloniki ernstig neemt, want deze gebroken belofte eist haar tol. Het verzwakt de pro-Europese krachten en het maakt andere – waarschijnlijk meer nationalistische - krachten sterker.

Si l'Europe perd la confiance des peuples des Balkans que leur avenir est avec eux, l'Europe risque de perdre cette région. Et si l'on perd la vision européenne de la région, d'autres visions plus sinistres entrèrent en jeu.

\*  
\* \*

**Débat d'urgence: L'intensification de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et la Pologne avec le Bélarus (Résolution 2404)**

L'Assemblée appelle les autorités du Bélarus à arrêter l'instrumentalisation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile, en particulier ceux qui se trouvent dans une situation vulnérable, et à cesser de faciliter les voyages vers le Bélarus de ressortissants de pays tiers sous de faux prétextes touristiques.

Dans sa résolution, l'Assemblée déclare que les pressions migratoires et d'asile à la frontière du Bélarus avec la Lettonie, la Lituanie et la Pologne ont été orchestrées par les autorités bélarussiennes en réponse aux sanctions de l'Union européenne à l'encontre du Bélarus imposées pour de graves violations des droits humains.

L'Assemblée demande également aux autorités de Lettonie, de Lituanie et de Pologne de permettre l'accès aux procédures d'asile, de s'abstenir de refouler les migrants vers le Bélarus et de protéger les droits de ceux qui cherchent à entrer sur leur territoire.

\*  
\* \*

**Débat d'urgence: Projet de deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (Avis 299)**

Tout en saluant le succès de la Convention sur la cybercriminalité dans le monde, avec 66 ratifications, l'Assemblée souligne que depuis l'adoption de la Convention en 2001, l'exploitation des technologies de l'information à des fins criminelles a fortement augmenté.

Dans son avis sur le projet de deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques, l'Assemblée considère que ce deuxième Protocole additionnel établit en principe un équilibre raisonnable.

Als de Balkanvolkeren het vertrouwen in Europa verliezen en hun toekomst niet bij Europa zien, dan dreigt Europa deze regio te verliezen. En als de Europese visie van de regio verloren gaat, zullen andere, meer sinistere visies hun intrede doen.

\*  
\* \*

**Spoeddebat: De toegenomen migratiedruk aan de grenzen van Letland, Litouwen en Polen met Wit-Rusland (Resolutie 2404)**

De Assemblee roept de Wit-Russische autoriteiten op een einde te maken aan de instrumentalisering van migranten, vluchtelingen en asielzoekers, in het bijzonder zij die kwetsbaar zijn, en niet langer het reizen naar Wit-Rusland te vergemakkelijken voor onderdanen van derde landen onder valse voorwendselen van toerisme.

In haar resolutie stelt de Assemblee dat de migratie- en asiieldruk aan de grens van Wit-Rusland met Letland, Litouwen en Polen op touw werd gezet door de Wit-Russische autoriteiten als reactie op de sancties van de Europese Unie tegen Wit-Rusland vanwege ernstige schendingen van de mensenrechten.

De Assemblee roept ook de autoriteiten van Letland, Litouwen en Polen op om de toegang tot asielprocedures te verstrekken, geen migranten terug te sturen naar Wit-Rusland en de rechten te beschermen van mensen die hun grondgebied proberen te betreden.

\*  
\* \*

**Spoeddebat: Ontwerp van tweede aanvullend protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende een versterking van de samenwerking en de bekendmaking van elektronische bewijzen (Advies 299)**

De Assemblee juicht het wereldwijde succes toe van het Verdrag inzake cybercriminaliteit, met 66 ratificaties, maar benadrukt dat sinds de aanneming van het Verdrag in 2001 het gebruik van informatietechnologie voor criminele doeleinden aanzienlijk is toegenomen.

In haar advies over het ontwerp van een tweede aanvullend protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende een versterking van de samenwerking en de bekendmaking van elektronische bewijzen, meent de Assemblee dat dit tweede aanvullend Protocol in beginsel een redelijk evenwicht biedt.

Ayant examiné les nombreuses propositions faites par les différentes parties prenantes, l'Assemblée propose néanmoins d'apporter quelques améliorations pour renforcer davantage la protection des droits humains, notamment le droit au respect de la vie privée.

\*  
\* \*

Na zich gebogen te hebben over de vele voorstellen van de verschillende betrokkenen, stelt de Assemblee toch enkele verbeteringen voor om de bescherming van de mensenrechten, meer bepaald het recht op privacy, verder te versterken.

\*  
\* \*

## ANNEXES

## BIJLAGEN



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

### Résolution 2391 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

## Conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan / le conflit du Haut-Karabakh

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire déplore les conséquences humanitaires tragiques du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan / le conflit du Haut-Karabakh. Au cours de ce conflit, la guerre a été déclenchée principalement à deux reprises, d'abord à la fin de 1991 jusqu'en 1994, puis en 2020 pendant six semaines.
2. L'Assemblée a traité les nombreux aspects de ce conflit au fil des ans, en particulier dans sa [Résolution 1047 \(1994\)](#) et sa [Recommandation 1251 \(1994\)](#) «Conflit du Haut-Karabakh», et dans sa [Résolution 1416 \(2005\)](#) «Conflit du Haut-Karabakh traité par la Conférence de Minsk de l'OSCE».
3. L'Assemblée rappelle que l'Arménie et l'Azerbaïdjan se sont engagés, lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe en janvier 2001, à recourir exclusivement à des moyens pacifiques pour régler le conflit. Elle déplore vivement que cet engagement commun soit resté sans suite pendant toutes ces années, les négociations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au cours des trois dernières décennies n'ayant donné aucun résultat tangible. Les six semaines de guerre de 2020 constituent par conséquent une violation de ces engagements, et le Conseil de l'Europe devrait donc en tirer toutes les conséquences.
4. L'Assemblée note que la Déclaration tripartite des 9-10 novembre 2020, signée par le Président de la République d'Azerbaïdjan, le Premier ministre de la République d'Arménie et le Président de la Fédération de Russie, a mis fin à la récente guerre de six semaines. Elle considère que cette Déclaration tripartite fournit les principaux éléments d'un cessez-le-feu et constitue un cadre devant permettre de résoudre un grand nombre des conséquences humanitaires du conflit et de la récente guerre de six semaines.
5. L'Assemblée est consternée par le nombre de personnes tuées ou portées disparues pendant la guerre de six semaines: plus de 3 900 soldats arméniens et 2 900 soldats azerbaïdjanais auraient été tués ou auraient disparu; il y aurait eu 163 victimes civiles parmi les Arméniens et 548 parmi les Azerbaïdjanais, et environ 243 Arméniens et sept Azerbaïdjanais seraient portés disparus. L'Assemblée salue et encourage les efforts déployés par les deux parties pour récupérer et échanger les corps des personnes décédées, et rend hommage au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et aux forces russes de maintien de la paix pour leur précieuse contribution. Elle n'ignore pas non plus que quelque 3 890 Azerbaïdjanais et 1 000 Arméniens disparus pendant la guerre de 1991-1994 n'ont toujours pas été retrouvés, et elle déplore que peu de progrès aient été réalisés à ce sujet. Elle invite les deux parties à reprendre le travail au niveau de la commission intergouvernementale, avec l'assistance du CICR.
6. L'Assemblée note qu'en vertu de l'article 8 de la Déclaration tripartite, «un échange de prisonniers de guerre ... doit être effectué», et que les deux pays affirment s'être conformés à cette exigence. L'Assemblée relève toutefois avec préoccupation la notification communiquée par la Cour européenne des droits de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 27 septembre 2021 (24<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15363](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Paul Gavan. Texte adopté par l'Assemblée le 27 septembre 2021 (24<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2209 \(2021\)](#).



*Résolution 2391 (2021)*

l'homme au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 16 mars 2021, en ce qui concerne 188 Arméniens qui auraient été capturés par l'Azerbaïdjan (dont certains ont depuis été rendus à l'Arménie). À cet égard, l'Assemblée:

- 6.1. rappelle qu'en vertu de la Convention de Genève (III) relative au traitement des prisonniers de guerre et de la Convention de Genève (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, tant l'Azerbaïdjan que l'Arménie sont soumis à l'obligation contraignante de rapatrier les prisonniers de guerre et de libérer les civils aussi rapidement que possible après la fin des hostilités;
  - 6.2. considère que l'intention claire de l'article 8 de la Déclaration tripartite était l'échange de toutes les personnes détenues, sans distinction quant au statut attribué par l'une ou l'autre des parties;
  - 6.3. est profondément préoccupée par le sort de quelque 30 Arméniens, qui auraient été vus, filmés ou photographiés pendant leur captivité, sans que l'on sache où ils se trouvent actuellement. L'Assemblée s'alarme des allégations faites par l'Arménie selon lesquelles ces personnes ont été soumises à une disparition forcée, voire éventuellement tuées;
  - 6.4. appelle les autorités azerbaïdjanaises à accélérer leurs enquêtes sur cette question et à communiquer les renseignements pertinents à la Cour européenne des droits de l'homme et à l'Arménie;
  - 6.5. salue la libération récente de 15 Arméniens le 12 juin 2021 ainsi que la libération de 15 autres personnes, le 3 juillet 2021, ce qui porte le total des personnes rapatriées à plus de 100;
  - 6.6. reste préoccupée par les conditions de détention d'environ 48 Arméniens capturés après la Déclaration tripartite, qui sont toujours en captivité et dont la plupart se sont vu ou se voient intenter un procès pénal rapide, ce qui peut poser problème sous l'angle des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) relatives à l'équité des procédures judiciaires;
  - 6.7. demande aux autorités azerbaïdjanaises de libérer toutes les personnes qui sont toujours en captivité et de les renvoyer sans plus tarder en Arménie;
  - 6.8. invite le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) à effectuer une visite ad hoc, même si le CICR a régulièrement accès à ces personnes.
7. L'Assemblée est préoccupée par les nombreuses allégations de crimes, de crimes de guerre et d'autres actes répréhensibles qui ont été formulées à l'encontre de l'Arménie comme de l'Azerbaïdjan pendant la guerre de six semaines. Elle relève les affaires individuelles et les affaires interétatiques portées devant la Cour européenne des droits de l'homme, notamment par l'Arménie contre l'Azerbaïdjan le 18 octobre 2020 (n° 42521/20) et contre la Turquie le 9 mai 2021 (n° 43517/20), et par l'Azerbaïdjan contre l'Arménie le 26 octobre 2020 (n° 47319/20).
8. S'agissant des allégations formulées par les deux parties, et corroborées par des ONG internationales dignes de confiance et une quantité considérable d'informations émanant de différentes sources, des allégations et des preuves inquiétantes concernent:
- 8.1. des exécutions extrajudiciaires, notamment la décapitation ou l'égorgeement présumés d'au moins deux Arméniens et d'un Azerbaïdjanais;
  - 8.2. un nombre important d'allégations cohérentes de traitements inhumains et dégradants et d'actes de torture infligés à des prisonniers de guerre arméniens par les Azerbaïdjanais, ainsi qu'un certain nombre d'allégations de traitements analogues infligés à des prisonniers de guerre azerbaïdjanais par les Arméniens;
  - 8.3. des preuves alarmantes de dépouillement de morts tant arméniens qu'azerbaïdjanais;
  - 8.4. l'usage aveugle d'armes qui tuent ou blessent des civils, en particulier dans des lieux non situés dans la zone de conflit. Selon les parties, on a compté 205 victimes arméniennes et 548 victimes azerbaïdjanaises. À cet égard, les forces arméniennes semblent avoir utilisé des missiles balistiques et des roquettes d'artillerie non guidées, ainsi que des lance-roquettes multiples, tandis que les forces azerbaïdjanaises semblent également avoir utilisé des roquettes d'artillerie non guidées et des lance-roquettes multiples, ainsi que des munitions et missiles rôdeurs lancés par drone. Les deux parties étaient tenues de se conformer au droit international humanitaire et de protéger les civils contre les armes explosives qui ne peuvent qu'avoir un impact sur les zones habitées par des civils et elles ne l'ont pas fait;

8.5. le recours par l'Azerbaïdjan, avec l'assistance de la Turquie, à des mercenaires syriens et l'utilisation par l'Arménie d'Arméniens de différents pays comme combattants étrangers.

9. Compte tenu des informations particulièrement inquiétantes qui précèdent, l'Assemblée demande à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan d'enquêter de façon approfondie sur les allégations formulées et de déférer devant la justice toute personne, y compris à l'échelon du commandement, responsable de crimes, de crimes de guerre ou d'autres actes répréhensibles. Les deux pays devraient coopérer pleinement avec la Cour européenne des droits de l'homme au sujet des plaintes déposées contre eux, et la Turquie est invitée à faire de même. A moins qu'il y ait une responsabilité et une forme de vérité et de réconciliation, ces allégations empoisonneront les relations entre les deux pays pendant des générations, et les conséquences du conflit persisteront. Des enquêtes appropriées devraient également être menées en ce qui concerne les allégations de crimes, de crimes de guerre ou d'autres actes illicites commis pendant la guerre de 1991-1994, pour lesquels les mêmes responsabilités devraient être établies.

10. L'Assemblée est gravement préoccupée par le fait que la région affectée par le conflit soit l'une des plus polluées par les mines et les munitions non explosées au monde. En conséquence, l'Assemblée:

10.1. considère qu'il incombe aux deux parties de collaborer à l'enlèvement des mines, déplorant que depuis le cessez-le-feu de novembre, 159 Azerbaïdjanais et 5 Arméniens ont été tués ou blessés;

10.2. se réjouit du fait que, le 12 juin, l'Arménie ait remis des cartes indiquant l'emplacement de 97 000 mines dans la région d'Aghdam, puis, le 3 juillet, des cartes indiquant l'emplacement de 92 000 mines dans les districts de Fuzuli et de Zangilan, même si elle note avec inquiétude que d'après l'Azerbaïdjan, une partie des cartes communiquées ne fournit pas les informations nécessaires à un déminage effectif;

10.3. demande à l'Arménie de transmettre sans délai toutes les cartes de mines en sa possession;

10.4. recommande à l'Arménie comme à l'Azerbaïdjan d'intensifier les programmes de sensibilisation au danger des mines et des autres munitions non explosées et appelle la communauté internationale à fournir une assistance en termes d'équipement, de formation et de financement, en vue d'enlever des mines dont le nombre pourrait avoisiner le million.

11. En ce qui concerne la question des personnes déplacées en Arménie, l'Assemblée:

11.1. note que selon des sources arméniennes, environ 91 000 Arméniens, dont 85 % de femmes et d'enfants, ont fui la zone de conflit pendant la guerre de six semaines;

11.2. se félicite du fait que, malgré les nombreuses difficultés, dues notamment à l'hiver et à la covid-19, les autorités arméniennes, ainsi que la communauté internationale, notamment, chose importante, le CICR, aient pu satisfaire aux besoins humanitaires essentiels des personnes déplacées et leur fournir un abri;

11.3. note, selon des sources arméniennes, qu'à l'heure actuelle, quelque 36 000 Arméniens affectés par la guerre de six semaines ne sont pas rentrés chez eux;

11.4. constate les problèmes auxquels sont confrontés les personnes déplacées, à savoir l'accès à un logement pérenne, à une aide en espèces, à l'éducation pour leurs enfants et à des moyens de subsistance, en particulier pour les femmes.

12. En ce qui concerne les personnes originaires de la région du Haut-Karabakh qui y sont demeurées ou revenues, l'Assemblée:

12.1. déplore l'absence de la communauté internationale dans la région, qui tient au fait que l'Arménie et l'Azerbaïdjan ne se sont toujours pas mis d'accord sur la question de l'accès; à cet égard, en ayant à l'esprit la [Résolution 2240 \(2018\)](#) «L'accès illimité des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies aux États membres, y compris aux 'zones grises'», elle rappelle l'obligation légale des États membres du Conseil de l'Europe de coopérer pleinement et en toute bonne foi avec les organes internationaux de suivi du respect des droits de l'homme, y compris ceux du Conseil de l'Europe et des Nations Unies;

12.2. rappelle que toutes les personnes vivant sur le territoire du Conseil de l'Europe, y compris dans les zones de conflit, ont droit à la pleine protection de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment de ses organes de suivi pertinents;

12.3. comprend qu'elles se sentent abandonnées par la communauté internationale et s'inquiètent pour leur sécurité du fait des incidents frontaliers, de la proximité des troupes azerbaïdjanaises et du bruit régulier des fusillades;

*Résolution 2391 (2021)*

- 12.4. note les difficultés auxquelles elles doivent faire face en termes de moyens de subsistance, ainsi que la nécessité de reconstruire et de réparer les dégâts causés par la guerre, et de leur fournir de nouveaux logements et de protéger leurs droits humains les plus élémentaires;
- 12.5. appelle tous les États impliqués à garantir un accès sans entraves aux représentants des organisations humanitaires internationales indépendantes et des médias à la région du Haut-Karabakh.
13. L'Assemblée se félicite du soutien apporté par la communauté internationale à l'Arménie et, en particulier, du rôle joué par le Bureau du Coordonnateur résident et l'Agence pour les réfugiés de l'ONU, ainsi que du soutien de l'Union Européenne. Seule organisation internationale ayant accès à l'ensemble de la région affectée par le conflit, le CICR joue un rôle essentiel. La Fédération de Russie a également accès à la région et ses forces de maintien de la paix ont rempli une fonction extrêmement importante en matière d'acheminement de l'aide humanitaire et de sécurité.
14. En ce qui concerne la question des personnes déplacées en Azerbaïdjan, l'Assemblée:
- 14.1. note que, selon des sources azerbaïdjanaises, environ 84 000 Azerbaïdjanais ont été temporairement déplacés pendant la guerre de six semaines;
- 14.2. se félicite du fait que, malgré les difficultés dues à l'hiver et à la covid-19, les autorités azerbaïdjanaises aient pu fournir toute l'assistance nécessaire. Elles l'ont fait sans demander l'aide de la communauté internationale;
- 14.3. constate avec satisfaction que presque toutes les personnes déplacées pendant la guerre de six semaines sont rentrées chez elles et que la plupart des dégâts ont été réparés;
- 14.4. constate que l'Azerbaïdjan doit à présent relever un défi plus important, à savoir le retour des 650 000 personnes déplacées pendant la guerre de 1991-1994, sachant que 65 % d'entre elles souhaiteraient rentrer dans leurs foyers. À cet égard, l'Assemblée est consciente de l'énormité des difficultés rencontrées par l'Azerbaïdjan car les territoires concernés sont lourdement minés et les dégâts considérables. Des districts comme ceux d'Aghdam et de Fuzuli sont presque entièrement détruits;
- 14.5. se félicite du programme de villes intelligentes à grande échelle que l'Azerbaïdjan a entrepris de mettre au point et demande à la communauté internationale de fournir l'assistance nécessaire afin que ces personnes déplacées puissent rentrer chez elles.
15. L'Assemblée recommande à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan de faire bon usage de l'expertise du Conseil de l'Europe au moment de la conception et de la mise en œuvre de leurs politiques respectives en faveur des personnes déplacées, en veillant à ce qu'elles soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et d'État de droit.
16. L'Assemblée encourage la communauté internationale à continuer de soutenir l'Arménie et l'Azerbaïdjan en passant à une stratégie davantage axée sur les moyen et le long termes qui fasse une place non seulement au relèvement, mais aussi aux mesures de consolidation de la paix et d'instauration de la confiance.
17. L'Assemblée est profondément préoccupée par l'augmentation du nombre d'incidents survenus à différents postes frontière depuis mai 2021. Il y a eu des blessés et des tués, et des soldats arméniens ont été capturés. En conséquence, l'Assemblée demande aux deux parties:
- 17.1. d'amorcer une désescalade et de s'en tenir aux positions convenues par les parties en vertu de la Déclaration tripartite;
- 17.2. de négocier un processus de délimitation et de démarcation de la frontière et d'étudier la possibilité d'instaurer une zone démilitarisée avec la présence d'une force de maintien de la paix ou d'une force sous contrôle militaire.
18. Ce long conflit a eu des conséquences catastrophiques pour le patrimoine culturel et les biens de la région, à l'égard desquels les responsabilités de l'Arménie comme celle de l'Azerbaïdjan sont engagées. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée:
- 18.1. condamne les dommages et destructions causés par l'Arménie dans les anciennes zones de conflit rendues à l'Azerbaïdjan et, en particulier, la destruction presque totale et le pillage d'Aghdam, de Fuzuli et d'autres zones survenus au cours des 30 dernières années, ainsi que le transfert d'éléments du patrimoine culturel;

- 18.2. condamne la destruction, au cours des 30 dernières années, d'éléments du patrimoine culturel arménien en Azerbaïdjan dont l'Azerbaïdjan est responsable, notamment dans la République autonome du Nakhitchevan, et condamne les dommages délibérément causés au patrimoine culturel pendant la guerre de six semaines et, en particulier, ce qui apparaît comme le bombardement intentionnel de l'église de Gazanchi/cathédrale Saint-Sauveur, Ghazanchetsots à Choucha/Chouchi, ainsi que la destruction ou l'endommagement d'autres églises et cimetières pendant et après le conflit;
- 18.3. demeure préoccupée, compte tenu des destructions survenues dans le passé, par ce qui pourrait advenir du grand nombre d'églises, de monastères, notamment le monastère de Khutavank/Dadivank, de pierres à croix et d'autres éléments du patrimoine culturel arménien qui sont retournés dans le giron de l'Azerbaïdjan;
- 18.4. s'inquiète du développement en Azerbaïdjan d'un discours qui promeut un patrimoine «albanien du Caucase» appelé à remplacer ce qui est considéré comme un patrimoine culturel «arménien»;
- 18.5. recommande à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan de donner à l'UNESCO un accès illimité à tous les sites du patrimoine culturel dans les deux pays afin qu'elle puisse évaluer les dommages causés et les mesures à prendre pour préserver les ruines;
- 18.6. invite l'UNESCO à examiner le discours qui se développe pour promouvoir un patrimoine «albanien du Caucase», afin de s'assurer qu'il n'est manipulé par aucun des deux côtés.
19. Les propos haineux sont un problème persistant dans les deux pays, comme l'a relevé la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans ses rapports, en particulier, en ce qui concerne l'Azerbaïdjan, qui a également été critiqué par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. L'Assemblée:
- 19.1. est choquée par l'ampleur des discours et des crimes de haine qui ont été signalés dans les deux pays au cours de la guerre de six semaines, s'agissant notamment d'actes horribles qui ont été filmés et partagés sur les médias sociaux;
- 19.2. est consciente de diverses déclarations selon lesquelles l'Azerbaïdjan est fier de son multiculturalisme, mais déplore que des déclarations faites à l'échelon le plus élevé n'en continuent pas moins de donner des Arméniens une image défavorable empreinte d'intolérance. Ce que l'on appelle le «Parc des trophées» militaires à Bakou suscite de vives inquiétudes, et l'Assemblée considère que l'utilisation de mannequins caricaturaux et stéréotypés, qui attise l'intolérance, n'a pas sa place dans un musée ou dans la société;
- 19.3. recommande aux deux pays de prendre des mesures contre les discours de haine, notamment ceux qui émanent d'agents publics et de responsables de haut rang, et les crimes de haine. Les deux pays devraient adopter une législation appropriée avec l'aide du Conseil de l'Europe.
20. Étant donné la multiplicité des problèmes en matière de droits de l'homme qui sont liés aux conséquences humanitaires du conflit, l'Assemblée encourage la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à collaborer avec le la Commissaire aux droits de l'homme de la République d'Azerbaïdjan et le Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie en vue de rechercher une solution à ces problèmes et de se rendre dans la région le plus tôt possible.
21. L'Assemblée invite l'Arménie et l'Azerbaïdjan à enquêter sur les allégations formulées et invite les délégations parlementaires des deux pays auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à engager un dialogue à leur sujet.

**Resolution 2391 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Humanitarian consequences of the conflict between Armenia and Azerbaijan / Nagorno-Karabakh conflict

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly regrets the tragic humanitarian consequences of the conflict between Armenia and Azerbaijan / Nagorno-Karabakh conflict. It is a conflict which has seen two major outbreaks of war, the first from the end of 1991 to 1994, and a 6-week war in 2020.
2. The Assembly has dealt with many aspects of the conflict over the years, in particular in [Resolution 1047 \(1994\)](#) and [Recommendation 1251 \(1994\)](#) "Conflict in Nagorno-Karabakh" and in [Resolution 1416 \(2005\)](#) "The conflict over the Nagorno-Karabakh region dealt with by the OSCE Minsk Conference".
3. The Assembly recalls that both Armenia and Azerbaijan committed themselves, upon their accession to the Council of Europe in January 2001, to use only peaceful means for settling the conflict. It deeply regrets that this common commitment remained unfulfilled all these years as the negotiations between Armenia and Azerbaijan over the past three decades didn't yield any tangible result. Therefore, the 6-week war in 2020 constitutes a breach of these commitments and should be duly addressed by the Council of Europe.
4. The Assembly notes that the recent 6-week war was brought to an end by the Trilateral statement of 9-10 November 2020, signed by the President of the Republic of Azerbaijan, the Prime Minister of the Republic of Armenia and the President of the Russian Federation. It considers that the Trilateral statement provides the main elements of a cease-fire and creates a framework to solve many of the humanitarian consequences of the recent 6-week war and conflict.
5. The Assembly is appalled by the number of people killed or who went missing during the 6-week war: reportedly over 3 900 Armenian and 2 900 Azerbaijani military killed or missing, 163 Armenian and 548 Azerbaijani civilian casualties and around 243 Armenians and 7 Azerbaijanis missing. The Assembly welcomes and encourages the efforts of both parties to recover and exchange the dead and recognises the valuable contribution of the International Committee of the Red Cross (ICRC) and Russian peacekeepers. It is also aware of around 3 890 Azerbaijanis and 1 000 Armenians still unaccounted for from the 1991-1994 war and regrets that little progress has been made on these cases. It invites both parties to resume work at the intergovernmental commission level, with the assistance of the ICRC.

---

1. *Assembly debate* on 27 September 2021 (24th sitting) (see [Doc. 15363](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Paul Gavan. *Text adopted by the Assembly* on 27 September 2021 (24th sitting).

See also [Recommendation 2209 \(2021\)](#).



*Resolution 2391 (2021)*

6. The Assembly notes that under Article 8 of the Trilateral statement “An exchange of prisoners of war ... is to be carried out” and that both countries claim to have complied with this. The Assembly however notes with concern the notification by the European Court of Human Rights, communicated to the Committee of Ministers of the Council of Europe on 16 March 2021, in relation to 188 Armenians allegedly captured by Azerbaijan (some of whom have since been returned to Armenia). In this connection the Assembly:

6.1. notes that under the Geneva Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War and Geneva Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian persons in time of War, both Azerbaijan and Armenia have binding obligations to repatriate prisoners of war and release civilian persons without delay after the cessation of active hostilities;

6.2. considers that the clear intention of Article 8 of the Trilateral statement was the exchange of all detained persons, without distinction as to the status assigned by one or other of the parties;

6.3. is deeply concerned about the fate of around 30 Armenians, allegedly seen, filmed or photographed in captivity, with no indication as to their current whereabouts. The Assembly is alarmed at allegations made by Armenia that these persons have been subjected to enforced disappearances and possibly killed;

6.4. calls on the Azerbaijani authorities to expedite their investigations on this matter and provide relevant information to the European Court of Human Rights and to Armenia;

6.5. welcomes the recent release of 15 Armenians on 12 June 2021 and a further release of 15 persons on 3 July 2021, bringing the total of repatriated to above 100;

6.6. remains concerned about the detention conditions of around 48 Armenians captured after the Trilateral statement, who are still in captivity, most of whom have undergone or are undergoing speedy criminal trials, which may raise fair trial issues under the European Convention on Human Rights (ETS No. 5);

6.7. calls on the Azerbaijani authorities to release all remaining captives and return them to Armenia without further delay;

6.8. encourages the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) to carry out an ad hoc visit, notwithstanding that the ICRC has regular access.

7. The Assembly is concerned about the many allegations of crimes, war crimes and other wrongful acts levelled against both Armenia and Azerbaijan during the 6-week war. It notes the individual cases and inter-state cases brought before the European Court of Human Rights, including by Armenia against Azerbaijan on 18 October 2020 (no.42521/20) and against Turkey on 9 May 2021 (no. 43517/20), and by Azerbaijan against Armenia on 26 October 2020 (47319/20).

8. Among allegations made by both sides, backed up by reputable international NGOs and a wealth of information available from different sources, there are worrying allegations and evidence of:

8.1. extrajudicial killings, including, for example, the alleged decapitation or throat slitting of at least two Armenians and one Azerbaijani;

8.2. substantial number of consistent allegations of inhuman and degrading treatment and torture of Armenian prisoners of war by Azerbaijanis, as well as a number of allegations of similar treatment of Azerbaijani prisoners of war by Armenians;

8.3. highly disturbing evidence of despoliation of both Armenian and Azerbaijani dead;

8.4. indiscriminate use of weapons killing and injuring civilians particularly in places not located in the conflict zone. According to the parties, there were 205 Armenian and 548 Azerbaijani casualties. In this respect, Armenian forces appear to have used ballistic missiles and unguided artillery and multiple rocket launchers, while Azerbaijani forces also appear to have used unguided artillery and multiple rocket launchers as well as loitering munitions and missiles launched by drones. Both sides had a responsibility to respect international humanitarian law and protect civilians from explosive weapons certain to have an impact in civilian areas and failed to do so;

8.5. the use by Azerbaijan, with Turkey's assistance, of Syrian mercenaries, and the use by Armenia of Armenians from different countries as foreign fighters.

*Resolution 2391 (2021)*

9. In the light of the highly disconcerting information above, the Assembly calls on Armenia and Azerbaijan to fully investigate the allegations and bring to justice anyone, including at command level, found to be responsible for crimes, war crimes or other wrongful acts. Both countries should co-operate fully with the European Court of Human Rights on the complaints lodged against them, and Turkey is invited to do the same. Unless there is accountability and some form of truth and reconciliation, these allegations will poison relations between the two countries for generations, and the consequences of the conflict will linger. Appropriate investigations should also be carried out in relation to allegations of crimes, war crimes or other wrongful acts which took place during the 1991-1994 war, for which there should be similar accountability.
10. The Assembly is gravely concerned that the conflict region is one of the most contaminated mine and unexploded ordnance regions in the world. In consequence the Assembly:
- 10.1. considers that it is incumbent on both sides to work together to remove mines, deploring that since the November cease-fire, 159 Azerbaijanis and 5 Armenians have been killed or injured;
  - 10.2. welcomes that on 12 June, Armenia handed over maps indicating 97 000 mines in the region of Aghdam and on 3 July, maps of 92 000 mines in the Fuzuli and Zangilan districts, while noting with concern that, according to Azerbaijan, portions of the shared maps are said to lack necessary information required for effective demining;
  - 10.3. calls on Armenia to release, without delay, all mine maps in its possession;
  - 10.4. recommends that both Armenia and Azerbaijan step up mine and unexploded ordnance awareness programmes and calls on the international community to provide assistance in terms of equipment, training and funding, for the clearance of what could be around 1 million mines.
11. Concerning the issue of displaced persons in Armenia, the Assembly:
- 11.1. notes that, according to Armenian sources, around 91 000 Armenians fled from the conflict area during the 6-week conflict, 85% of whom were women and children;
  - 11.2. welcomes that notwithstanding many difficulties, including winter and Covid-19, the Armenian authorities, along with the international community, including importantly the ICRC, were able to deal with the basic humanitarian needs and shelter of displaced persons;
  - 11.3. notes, based on Armenian sources, there are currently around 36 000 Armenians from the six-week war who have not returned to their homes;
  - 11.4. notes the problems facing those displaced, namely long-term shelter, ongoing cash assistance, education for children and the provision of livelihoods, in particular for women.
12. Concerning those from the Nagorno-Karabakh region who either remained or returned, the Assembly:
- 12.1. strongly regrets the international community's absence from the region due to ongoing disagreement between Armenia and Azerbaijan over the issue of access; in this sense, having in mind its Resolution 2240 (2018) "Unlimited access to member States, including 'grey zones', by Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies" and recalls the legal obligations on Council of Europe member States to co-operate fully and in good faith with international human rights monitoring mechanisms, including those of the Council of Europe and the United Nations;
  - 12.2. reminds that all individuals in the Council of Europe area, including those living in conflict zones, are equally entitled to full protection under the European Convention on Human Rights, including via applicable monitoring mechanisms;
  - 12.3. shares their feeling of abandonment by the international community and notes their concerns over security due to border incidents, the vicinity of Azerbaijani troops, and the regular sound of shots being fired;
  - 12.4. notes the difficulties they face in terms of livelihoods and the need to rebuild and repair war damage and provide new housing, as well as protection of their basic human rights;
  - 12.5. calls on all involved States to ensure unimpeded access of representatives of international independent humanitarian organisations and mass-media to the Nagorno-Karabakh region.
13. The Assembly welcomes the support of the international community towards Armenia, and in particular the role played by the United Nations Resident Coordinator's Office and High Commissioner for Refugees (UNHCR), as well the support of the European Union. The ICRC plays an essential role as the only

*Resolution 2391 (2021)*

international organisation with access to the whole conflict region. The Russian Federation also has access to the region and has performed an extremely important role in terms of providing humanitarian aid and security through its peacekeepers.

14. Concerning the issue of displaced persons in Azerbaijan, the Assembly:

14.1. notes that, according to Azerbaijani sources, around 84 000 Azerbaijanis were temporarily displaced during the 6-week war;

14.2. welcomes that notwithstanding the difficulties of winter and Covid-19 that the Azerbaijani authorities were able to provide all necessary assistance. This they did without calling on the aid of the international community;

14.3. welcomes that almost all those displaced by the 6-week war have returned to their homes, and most of the damage has been repaired;

14.4. understands that the greater challenge now for Azerbaijan is the return of the 650 000 displaced from the 1991-1994 war and that 65% of these displaced persons would like to return to their homelands; recognises in this respect the enormous challenge faced by Azerbaijan as the territories are heavily mined and the damage is extensive. Areas such as Aghdam and Fuzuli are almost totally destroyed;

14.5. welcomes the large-scale smart cities programme being developed by Azerbaijan and calls on the international community to provide assistance so that those displaced are able to return.

15. In designing and implementing their respective policies towards displaced persons, the Assembly recommends that Armenia and Azerbaijan make good use of Council of Europe expertise in designing and implementing their respective policies ensuring that they comply with Council of Europe human rights and rule of law standards.

16. The Assembly encourages the international community to continue to support Armenia and Azerbaijan and move towards a more mid and long-term strategy to include not just recovery but also peace building and confidence building measures.

17. The Assembly is greatly concerned by the increase in incidents at various points of the border since May 2021. There have been deaths and injuries and Armenian soldiers have been taken captive. The Assembly therefore calls on both sides to:

17.1. de-escalate and keep to the positions agreed by the parties under the Trilateral statement;

17.2. negotiate on a process of delimitation and demarcation of the border and examine the possibility of creating a demilitarised zone with the presence of a peacekeeping or military monitoring force.

18. The long running conflict has had a catastrophic impact on the cultural heritage and property of the region, for which both Armenia and Azerbaijan have a responsibility. In light of this, the Assembly:

18.1. condemns the damage and destruction for which Armenia is responsible in the former conflict areas returned to Azerbaijan, and in particular the almost total destruction and looting of Aghdam, Fuzuli and other areas over the last 30 years, as well as the transfer of cultural heritage;

18.2. condemns the destruction over the last 30 years of Armenian cultural heritage in Azerbaijan for which Azerbaijan is responsible, notably in Nakhchivan Autonomous Republic, and condemns the damage deliberately caused to cultural heritage during the 6-week war, and what appears to be the deliberate shelling of the Gazanchi Church/Holy Saviour, Ghazanchetsots Cathedral in Shusha/Shushi as well as the destruction or damage of other churches and cemeteries during and after the conflict;

18.3. remains concerned, in the light of past destruction, about the future of the many Armenian churches, monasteries, including the monastery in Khutavank/Dadivank, cross-stones and other forms of cultural heritage which have returned under Azerbaijan control;

18.4. expresses concern about a developing narrative in Azerbaijan promoting a “Caucasian Albanian” heritage to replace what is seen as an “Armenian” cultural heritage;

18.5. recommends that Armenia and Azerbaijan allow UNESCO unlimited access to all cultural heritage sites in both countries to assess the damage and assess the steps necessary to safeguard what remains;

18.6. invites UNESCO to look into the developing narrative promoting a “Caucasian Albanian” heritage, to ensure it is not manipulated by either side.

*Resolution 2391 (2021)*

19. Hate speech has been a long-standing problem in both countries, as noted by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) in its reports, in particular in relation to Azerbaijan, which has also been criticised by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. The Assembly:

19.1. is shocked by the level of hate speech and hate crimes by both sides that took place during the 6-week war, including the filming of horrific acts and their sharing on social media;

19.2. is aware of various statements that Azerbaijan is proud of its multiculturalism but regrets that there remain statements at the highest level which continue to portray Armenians in an intolerant fashion. The so-called military “Trophy Park” in Baku creates serious concerns, and the Assembly considers that the use of caricatured and stereotyped mannequins exacerbates levels of intolerance and should have no place in a museum or society;

19.3. recommends that both countries take steps to tackle hate speech, including from public and high-level officials, as well as hate crimes. Both countries should introduce appropriate legislation with the assistance of the Council of Europe.

20. In view of the many human rights issues linked to the humanitarian consequences of the conflict, the Assembly encourages the Council of Europe Commissioner for Human Rights to work with both the Azerbaijani Ombudsman and the Armenian Human Rights Defender to tackle these and to visit the region as soon as possible.

21. The Assembly invites Armenia and Azerbaijan to investigate the allegations raised and invites the delegations of both parliaments to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to start a dialogue on these.

**Recommandation 2209 (2021)<sup>1</sup>**

Version provisoire

## **Conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan / le conflit du Haut-Karabakh**

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2391 \(2021\)](#) «Conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan / le conflit du Haut-Karabakh».
2. L'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer pour aider l'Arménie et l'Azerbaïdjan à s'attaquer aux conséquences humanitaires du conflit entre ces deux pays.
3. L'Assemblée invite, par conséquent, le Comité des Ministres:
  - 3.1. à prendre en considération les conséquences humanitaires du conflit au moment de préparer les nouveaux plans d'action pour l'Arménie (2023-2026) et l'Azerbaïdjan (2022-2025), et à faire preuve de souplesse dans les plans d'action en cours d'exécution et à les adapter aux conséquences du conflit. Le Comité des Ministres est invité à accorder une attention particulière aux besoins et aux droits des personnes déplacées et aux problèmes posés par leur retour, aux mesures de restauration de la confiance concernant toutes les communautés affectées et aux mesures à prendre pour instaurer des sociétés tolérantes et lutter contre les discours de haine;
  - 3.2. à donner suite à la notification de la Cour européenne des droits de l'homme au Comité des Ministres en date du 16 mars 2021, concernant les captifs arméniens présumés, et à rechercher une solution à ce problème persistant.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 27 septembre 2021 (24<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15363](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Paul Gavan. *Texte adopté par l'Assemblée* le 27 septembre 2021 (24<sup>e</sup> séance).



**Recommendation 2209 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Humanitarian consequences of the conflict between Armenia and Azerbaijan / Nagorno-Karabakh conflict

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2391 \(2021\)](#) “Humanitarian consequences of the conflict between Armenia and Azerbaijan / Nagorno-Karabakh conflict”.
2. The Assembly believes that the Council of Europe has an important role to help both Armenia and Azerbaijan tackle the humanitarian consequences of the conflict between the two countries.
3. The Assembly therefore invites the Committee of Ministers to:
  - 3.1. take into account the humanitarian consequences of the conflict, when preparing new Action Plans for Armenia (2023-2026) and Azerbaijan (2022-2025) and show flexibility in on-going action plans and adapt them to the consequences of the conflict. The Committee of Ministers is invited to pay particular attention to the needs and rights of displaced persons and issues surrounding their return, confidence building measures for all affected communities, and measures necessary to build tolerant societies and tackle hate speech;
  - 3.2. follow up on the notification to the Committee of Ministers by the European Court of Human Rights, on 16 March 2021, concerning alleged Armenian captives, and promote a solution to this ongoing issue.

---

1. *Assembly debate* on 27 September 2021 (24th sitting) (see [Doc. 15363](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Paul Gavan. *Text adopted by the Assembly* on 27 September 2021 (24th sitting).



## Résolution 2392 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire

Assemblée parlementaire

1. En complément des régimes nationaux, les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient d'un régime supranational d'immunité parlementaire conféré par le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et l'Accord général sur les privilèges et immunité de 1949 (STE n° 2), qu'on pourrait qualifier d'immunité parlementaire «européenne». Ce régime offre une protection fonctionnelle au-delà des frontières nationales et permet d'ouvrir le champ d'action parlementaire, en adéquation avec la mission que l'Assemblée parlementaire est appelée à remplir.
2. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'elle examine régulièrement le mécanisme de protection de ses membres en prenant en compte les changements ou défis auxquels sont confrontés les parlements nationaux dans les différents aspects de l'immunité parlementaire, avec le souci de garantir une protection efficace de ses membres et, partant, de l'Assemblée, notamment à la lumière des nouveaux risques politiques.
3. Nonobstant le fait que le régime des immunités, vieux de 70 ans, n'ait pas évolué dans les textes statutaires et conventionnels, l'Assemblée a veillé à l'améliorer par ses résolutions successives, pour l'adapter à la réalité du travail de ses membres, et prendre en compte les activités liées à la diplomatie parlementaire. Elle dispose d'une base juridique toujours solide pour garantir une protection effective de ses membres et de l'institution et, en même temps, éviter les abus.
4. Toutefois, l'Assemblée constate que, dans la mise en œuvre du régime de protection de ses membres, il est désormais indispensable de clarifier la portée des dispositions actuelles et de fixer des critères clairs et objectifs permettant aux privilèges et immunités de répondre à leur finalité institutionnelle tout en prévenant l'éventuel détournement des privilèges par les parlementaires à des fins personnelles.
5. L'Assemblée rappelle que tant le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) en 2017 que le Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire en 2018 avaient formulé la recommandation de compléter et clarifier le régime des immunités par un ensemble de critères, afin d'éviter que les immunités et privilèges puissent être invoqués en cas de soupçons réels d'activité de corruption.
6. Par conséquent, l'Assemblée juge opportun de se doter de lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée ayant pour objectif de clarifier l'application des règles existantes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel. Ces lignes directrices ne créent pas de nouveaux droits et privilèges. Elles résument les pratiques internes, introduisent les principes et l'interprétation définis par les juridictions européennes et fournissent des informations pratiques pour rendre plus fluide le traitement des demandes liées aux immunités et fournir des garanties contre les abus. Elles garantiront l'application cohérente du régime des privilèges et immunités dans l'ensemble des États membres.

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 27 septembre 2021 (24e séance) (voir Doc. 15364, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Tiny Kox). Texte adopté par l'Assemblée le 27 septembre 2021 (24e séance).*



*Résolution 2392 (2021)*

7. Par ailleurs, l'Assemblée estime que, compte tenu de la nature absolue et perpétuelle de l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités, l'article 73.6 du Règlement devrait être complété afin de permettre aux anciens membres de l'Assemblée de présenter une demande en vue de défendre leurs immunités et privilèges en relation avec une opinion exprimée ou un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions en tant que membre de l'Assemblée.

8. Par conséquent, l'Assemblée décide:

8.1. de se doter de lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée et, en conséquence, d'ajouter à l'article 73.6 le nouvel alinéa d. suivant:

*«Les lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire sont annexées au présent Règlement en tant que texte pararéglementaire»;*

8.2. de replacer la deuxième phrase de l'article 73.6 comme suit:

*«Un membre ou un ancien membre peut adresser au Président de l'Assemblée une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges».*

9. Par ailleurs, l'Assemblée constate que l'immense majorité de ses membres n'a pas connaissance du régime de protection dont ils bénéficient ni de la portée des immunités qui leur sont reconnues, et considère qu'il est indispensable de promouvoir les instruments et mécanismes existants tant auprès des membres de l'Assemblée que des parlements nationaux.

10. Enfin, l'Assemblée rappelle l'importance de l'immunité dont bénéficient ses membres dans l'exercice de leurs fonctions pour assurer à l'Assemblée parlementaire un fonctionnement sans entraves et, en se référant à sa [Résolution 1325 \(2003\)](#) "Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire", et ses [Résolution 2087 \(2016\)](#) et [Recommandation 2083 \(2016\)](#) «Sanctions à l'encontre des parlementaires», elle rappelle aux États membres les obligations déjà existantes; elle leur demande de veiller scrupuleusement au respect de leurs engagements découlant du Statut et de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel.

*Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire*

11. Les principes suivants poursuivent l'objectif de clarifier l'application des règles existantes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel.

12. Les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent de privilèges et immunités ayant pour objet de préserver l'intégrité de l'Assemblée et garantir l'indépendance de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Ces privilèges et immunités sont conférés par l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, les articles 13 à 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et l'article 3 de son Protocole additionnel.

13. Leur mise en œuvre pratique, précisée dans le Règlement et les résolutions pertinentes de l'Assemblée<sup>2</sup>, se doit de tenir compte des éléments suivants:

- la nécessité de protéger l'indépendance de l'Assemblée ;
- l'objectif fonctionnel qui sous-tend le concept d'immunités ;
- les précédents.

14. L'immunité parlementaire ne relève pas d'un privilège personnel des membres, mais d'un privilège institutionnel dont chaque membre jouit à titre individuel.

*Immunité absolue en ce qui concerne les opinions et les votes émis (article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)*

15. La liberté d'expression étant l'outil le plus précieux permettant aux membres d'exercer leurs fonctions, elle bénéficie d'une protection renforcée.

---

2. En particulier les [Résolution 1325 \(2003\)](#), [Résolution 1490 \(2003\)](#) et [Résolution 2127 \(2016\)](#).

16. C'est pourquoi l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général:
- 16.1. revêt un caractère absolu, permanent et perpétuel; elle continue de s'appliquer après la fin du mandat des membres, et ne peut pas être levée par l'Assemblée parlementaire ou le parlement national ;
- 16.2. constitue un privilège institutionnel, de sorte qu'aucun membre ou ancien membre n'est en droit de demander sa levée ou d'y renoncer ;
- 16.3. s'applique à toutes les procédures judiciaires (pénales, civiles ou administratives) qui pourraient résulter de paroles prononcées ou de votes émis, de sorte qu'aucun parlementaire couvert par une telle immunité ne peut être entendu, y compris en qualité de témoin, concernant des informations obtenues confidentiellement dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et qu'il ne juge pas opportun de divulguer;
- 16.4. a une portée autonome pouvant différer de celle de l'immunité absolue qui protège les parlementaires nationaux, qu'il convient de déterminer en tenant compte des dispositions statutaires pertinentes, de la jurisprudence des juridictions européennes et des pratiques pertinentes de l'Assemblée;
- 16.5. couvre uniquement, compte tenu de son caractère exorbitant, ce qui est strictement nécessaire aux membres de l'Assemblée pour exercer leurs fonctions, mener un débat respectueux ou exprimer des positions critiques, tout en proscrivant l'utilisation abusive des privilèges et immunités à des fins personnelles; dans cette optique, l'immunité ne couvre pas les activités interdites par le Code de conduite s'agissant par exemple de défendre les intérêts particuliers en échange d'une contrepartie financière ;
- 16.6. couvre les votes émis et les opinions exprimées par les membres de l'Assemblée parlementaire « dans l'exercice de leurs fonctions », compte tenu de la définition actuelle des fonctions essentielles des intéressés ;
- 16.7. pourrait, en plus de couvrir les déclarations faites par les membres pendant les débats en plénière ou les réunions des commissions et sous-commissions, être étendue aux déclarations orales et écrites faites par les membres en dehors de locaux officiels, ainsi qu'à d'autres activités accomplies par les intéressés en leur qualité de membres de l'Assemblée s'il existe un lien évident et direct entre ces déclarations ou activités et l'exercice de leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée<sup>3</sup> ;
- 16.8. ne couvre pas une enquête sur les infractions liées à la corruption (par exemple, offrir ou demander des avantages indus en échange d'un certain comportement de vote) étant donné que ces infractions ne concernent pas les opinions exprimées et/ou les votes émis.
17. Il appartient à la juridiction nationale compétente de reconnaître qu'un membre ou un ancien membre bénéficie de l'immunité absolue en raison du lien direct et évident avec ses fonctions parlementaires. Ce faisant, les organes compétents du Conseil de l'Europe et la juridiction nationale doivent coopérer afin d'éviter tout conflit dans l'interprétation et l'application des dispositions du Statut et de l'Accord général<sup>4</sup>.
18. Lorsqu'une demande de levée d'immunité lui est soumise par une autorité nationale, l'Assemblée doit tout d'abord vérifier si les faits à l'origine de ladite demande entrent dans le champ d'application de l'article 14 du Protocole, auquel cas ladite demande doit être rejetée.

*Exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire (article 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)*

19. Cette immunité a pour but de protéger les parlementaires contre les pressions indues qui pourraient s'exercer sur eux au titre d'actes ne relevant pas des activités parlementaires habituelles et s'applique comme suit:
- 19.1. les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient de l'immunité prévue à l'article 15 pendant « la durée des sessions » de l'Assemblée: une formule couvrant en fait toute l'année parlementaire en raison de l'activité continue de cette institution et de ses organes ;

3. Par exemple, lorsqu'un membre exerce des fonctions sur décision officielle d'un organe compétent de l'Assemblée (par exemple, observation d'élections, visites dans le cadre de la procédure de suivi, visite d'information d'un rapporteur de commission dans un État membre, etc.).

4. Par conséquent, lorsque l'autorité nationale est informée du fait que le membre en cause a présenté une demande de défense de cette immunité, elle devrait suspendre la procédure judiciaire.

## Résolution 2392 (2021)

19.2. les membres de l'Assemblée jouissent des immunités garanties par cette disposition lorsqu'ils ne sont plus membres de leur parlement national, et ce jusqu'à leur remplacement comme membres de l'Assemblée ou jusqu'à l'ouverture de la session suivante ;

19.3. selon le Statut, la protection accordée aux membres de l'Assemblée s'applique pendant leur mandat à l'Assemblée. Elle pourrait également couvrir les procédures engagées à leur encontre avant de devenir membre de l'Assemblée, dès lors que ces procédures contiennent des preuves de *fumus persecutionis*. Cette position, qui vise à rendre la protection pleinement effective, est conforme aux pratiques existant dans plusieurs États membres et ne contredit pas le Statut en ce qu'il lie l'acquisition de l'immunité au début du mandat. Elle n'est pas non plus en contradiction avec le principe de fonctionnalité de l'immunité parlementaire dans la mesure où la protection ne sera accordée que si des éléments factuels indiquent que l'intention sous-jacente à la procédure judiciaire antérieure au mandat d'un membre de l'Assemblée est de porter atteinte à l'activité politique d'un membre et donc à l'Assemblée. Dans tous les autres cas, si les poursuites n'ont d'autre but que la bonne administration de la justice, l'immunité doit être levée à la demande de l'autorité nationale;

19.4. l'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant délit ; l'objectif de cette disposition étant de rétablir rapidement l'ordre public et de réduire le risque de disparition des preuves, son utilisation par les autorités nationales ne doit pas être inspirée par des préoccupations sans rapport avec la bonne administration de la justice<sup>5</sup> ;

19.5. la présomption d'innocence doit être respectée à toutes les étapes des procédures de levée de l'immunité ;

19.6. lors de l'examen d'une demande de levée de l'immunité, l'Assemblée doit prendre en considération les éléments suivants: les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée parlementaire et la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice<sup>6</sup> ; si aucun de ces éléments ne peut être établi, l'Assemblée doit normalement proposer de lever l'immunité ;

19.7. l'immunité ne peut être levée que par l'Assemblée à la demande d'une « autorité compétente » de l'État membre concerné. L'autorité compétente est ordinairement le juge chargé de l'affaire, mais il peut aussi s'agir du procureur général ou du ministre de la Justice ; la demande de levée d'immunité peut éventuellement être présentée par une autorité d'un État membre autre que celui dont le membre en question est ressortissant ;

19.8. lorsqu'un membre doit comparaître en qualité de témoin ou d'expert, il n'est pas nécessaire de demander la levée de son immunité, à condition que l'intéressé ne soit pas obligé de comparaître à une date ou à une heure qui empêcherait ou gênerait l'exercice de ses fonctions parlementaires, ou qu'il puisse être en mesure de communiquer une déclaration par écrit ou sous toute autre forme ne compromettant pas cet exercice;

19.9. la détention d'un membre de l'Assemblée nécessite des motifs très graves, dans la mesure où elle l'empêche d'occuper son siège ou de représenter les électeurs et compromet de ce fait aussi bien l'indépendance du pouvoir législatif que l'efficacité du processus électoral destiné à déterminer la volonté du peuple. Lorsque rien n'indique que le suspect se soustraira à la justice, le bon déroulement de l'enquête devrait être assuré, si possible, par d'autres mesures de sûreté (par exemple, la libération sous caution).

---

5. En cas de forte présomption qu'un membre a été privé sans raison de ses privilèges par l'application de la disposition relative au flagrant délit, le Président peut prendre une initiative pour faire valoir le privilège et l'immunité de l'intéressé. Ce dernier peut également s'adresser au Président pour le prier de défendre son immunité et ses privilèges.

6. Pour déterminer s'il existe des raisons ayant motivé la procédure judiciaire en cause, les éléments suivants peuvent être pris en compte: le contexte politique et juridique plus large dans lequel les poursuites judiciaires à l'encontre d'un membre ont été lancées; le moment où les poursuites ont été engagées; toute indication d'un ciblage spécifique et personnel; le statut et les activités spécifiques du membre visé, même si l'absence d'un statut politique particulier n'exclut pas forcément une quelconque motivation politique derrière la procédure judiciaire; la gravité des charges par rapport aux accusations qui seraient portées à l'encontre d'un citoyen ordinaire pour les mêmes faits et un lien suffisant avec les objectifs de la justice pénale; l'incertitude entourant le poids et l'origine des preuves présentées pour étayer les accusations; le raisonnement et les éléments sur lesquels se fonde la demande de levée d'immunité; les moyens de la défense.

**Resolution 2392 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## **Guidelines on the scope of the parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly**

Parliamentary Assembly

1. In addition to national regimes, members of the Parliamentary Assembly benefit from a supranational regime of parliamentary immunity conferred by the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) and the General Agreement on Privileges and Immunities of 1949 (ETS No. 2), which could be described as “European” parliamentary immunity. This regime offers functional protection beyond national borders and opens up the scope of parliamentary action, in line with the mission that the Parliamentary Assembly is called upon to fulfil.
2. The Parliamentary Assembly recalls that it regularly reviews the mechanism for the protection of its members, taking into account the changes or challenges faced by national parliaments in the various aspects of parliamentary immunity, with a view to ensuring effective protection of its members and thus of the Assembly, in particular in the light of new political risks.
3. Notwithstanding the fact that the 70-year-old system of immunities has not evolved in the statutory and conventional texts, the Assembly has sought to improve it through successive resolutions in order to adapt it to the reality of the work of its members and to take account of activities linked to parliamentary diplomacy. It still has a solid legal basis to ensure effective protection of its members and the institution and, at the same time, to avoid abuses.
4. However, the Assembly notes that, in implementing the system of protection for its members, it is now essential to clarify the scope of the current provisions and to lay down clear and objective criteria enabling privileges and immunities to serve their institutional purpose while preventing the possible misuse of privileges by parliamentarians for personal purposes.
5. The Assembly recalls that both the Group of States against Corruption (GRECO) in 2017 and the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly in 2018 recommended that the immunity regime be supplemented and clarified by a set of criteria, in order to prevent immunities and privileges from being invoked in case of real suspicions of corrupt activity.
6. The Assembly therefore considers it appropriate to adopt guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Assembly with a view to clarifying the application of existing rules under the Statute of the Council of Europe, the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and its Additional Protocol. These guidelines do not create new rights and privileges. They summarise domestic practice, introduce the principles and interpretation established by the European Courts and provide practical information to make the handling of immunity-related claims smoother and provide safeguards against abuse. They will ensure the consistent application of the regime of privileges and immunities in all member States.

---

1. *Assembly debate* on 27 September 2021 (24th sitting) (see [Doc. 15364](#), report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Mr Tiny Kox). Text adopted by the Assembly on 27 September 2021 (24th sitting).



*Resolution 2392 (2021)*

7. Furthermore, the Assembly considers that, in view of the absolute and perpetual nature of the immunity guaranteed by Article 14 of the General Agreement on Privileges and Immunities, Rule 73.6 of the Rules of Procedure should be supplemented in order to allow former members of the Assembly to make a request for the defence of their immunities and privileges in relation to an opinion expressed or a vote cast in the exercise of their functions as members of the Assembly.

8. Therefore, the Assembly decides to:

8.1. adopt guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Assembly and, accordingly, to add the following new sub-paragraph d. to [Rule 73.6](#):

*“The guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly shall be appended to these Rules of Procedure as a complementary text”;*

8.2. replace the second sentence of [Rule 73.6](#) with the following:

*“A member or former member may address a request to the President of the Assembly to defend his or her immunity and privileges”.*

9. Furthermore, the Assembly notes that the vast majority of its members are unaware of the protection regime from which they benefit and the scope of the immunities granted to them, and considers it essential to promote the existing instruments and mechanisms both among Assembly members and in national parliaments.

10. Finally, the Assembly recalls the importance of the immunity enjoyed by its members in the exercise of their functions for the unhindered functioning of the Parliamentary Assembly and, referring to its [Resolution 1325 \(2003\)](#) “Immunities of members of the Parliamentary Assembly”, and its [Resolution 2087 \(2016\)](#) and [Recommendation 2083 \(2016\)](#) “Introduction of sanctions against parliamentarians”, reminds member States of their existing obligations; it calls on them to ensure scrupulous compliance with their commitments under the Statute and the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and its Additional Protocol.

*Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*

11. The following principles pursue the objective of clarifying the application of the existing rules under the Statute of the Council of Europe, the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and the Additional Protocol thereto.

12. The members of the Parliamentary Assembly enjoy privileges and immunities which serve to preserve the integrity of the Assembly and ensure the independence of its members in the discharge of their office. They are granted by Article 40 of the Statute of the Council of Europe, Articles 13 to 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and Article 3 of the Additional Protocol thereto.

13. Their practical implementation is further detailed in the Rules of Procedure and relevant Assembly resolutions<sup>2</sup> bearing in mind:

- the need to protect the independence of the Assembly;
- the functional purpose underlying the concept of immunities;
- existing precedents.

14. The parliamentary immunity is not a member’s personal privilege but an institutional privilege which members enjoy in their individual capacity.

*Absolute immunity in respect of words spoken and votes cast (Article 14 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe)*

15. Freedom of expression is the most valuable tool enabling members to exercise their duties and it enjoys enhanced protection.

---

2. In particular [Resolution 1325 \(2003\)](#), [Resolution 1490 \(2003\)](#) and [Resolution 2127 \(2016\)](#).

16. Therefore, the immunity guaranteed by Article 14 of the General Agreement:
- 16.1. is absolute, permanent and perpetual in nature; it continues to apply after the end of a member's mandate; it cannot be waived by the Parliamentary Assembly or the national parliament;
  - 16.2. is an institutional privilege; a member or a former member has no liberty to waive or to renounce it;
  - 16.3. applies to all legal proceedings (criminal, civil or administrative) which may arise in relation to words spoken and votes cast. As a corollary, no parliamentarian covered by such an immunity should be heard, including as a witness to testify concerning information obtained confidentially in the performance of their parliamentary duties which they do not see fit to disclose;
  - 16.4. has an autonomous scope, which could be different from the scope of the absolute immunity which protects national parliamentarians, to be established bearing in mind relevant statutory provisions, the case law of the European jurisdictions and relevant Assembly practices;
  - 16.5. given the exceptional protection, covers merely what is strictly necessary for the Assembly members to perform their duties, to carry out respectful debate or to express critical positions while precluding the misuse of the privileges and immunities for personal benefit. With this in mind, it does not cover activities prohibited by the Code of Conduct such as, for instance, paid advocacy.
  - 16.6. covers votes cast and opinions expressed by the members of the Parliamentary Assembly "in the exercise of their functions" bearing in mind the present-day definition of core functions of the Assembly members;
  - 16.7. could, in addition to covering statements made by members during the debate in the plenary or during the meetings of the committees and sub-committees, be also extended to oral and written statements made by members outside official premises as well as to other activities performed by them in their capacity as Assembly members if there is an obvious and direct connection between these statements or activities and the exercise of their functions as Assembly members<sup>3</sup>;
  - 16.8. does not cover an inquiry into bribery-related offences (for example offering or requesting undue advantages in return for certain voting behaviour) given that those offences do not pertain to opinions expressed or/and votes cast.
17. It is the responsibility of the competent national court to recognise that a member or a former member enjoys absolute immunity owing to the direct and obvious link to his or her parliamentary functions. By doing so, the relevant Council of Europe bodies and national jurisdiction must co-operate so as to avoid any conflict in the interpretation and application of the provisions of the Statute and the General Agreement.<sup>4</sup>
18. Where a request for waiver of immunity is submitted to it by a national authority, the Assembly must first of all ascertain whether the facts giving rise to the request for waiver are covered by Article 14 of the Protocol, in which case immunity cannot be waived.

*Immunity from detention and prosecution (Article 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe)*

19. The purpose of this immunity is to protect a parliamentarian from undue pressure which could be exercised against him or her in respect of acts which do not constitute a part of typical parliamentary activities and applies as follows:
- 19.1. the members of the Parliamentary Assembly enjoy the immunity provided for in Article 15 during the Assembly sessions. The term "during the sessions" covers the whole parliamentary year in view of the continuous activity of the Assembly and its bodies;
  - 19.2. members of the Assembly enjoy the immunities secured by this provision when they are no longer members of their national parliament, and do so until their replacement as members of the Assembly or until the opening of the next session;

---

3. For instance, when a member carries out duties following an official decision by a competent Assembly body (e.g. election observation, visits in the context of the monitoring procedure, a fact-finding visit of a committee rapporteur in a member State).

4. Consequently, where the national authority is informed of the fact that that member has made a request for defence of that immunity, it should stay the judicial proceedings.

*Resolution 2392 (2021)*

19.3. according to the Statute, protection afforded to members of the Assembly applies during their Assembly mandate. It could also cover proceedings initiated prior to becoming a member of the Assembly as long as those proceedings contain evidence of *fumus persecutionis*. This position, which intends to make protection fully effective, is in line with practices existing in several member States and does not contradict the Statute in that it links the acquisition of immunity to the beginning of the term of office. Nor does it contradict to the principle of the functionality of parliamentary immunity in that the protection will only be granted if factual elements indicate that the intention underlying the legal proceeding pre-dating the mandate of an Assembly member is to damage a member's political activity and thus the Assembly. In all other cases if the prosecution is for no other reason than the proper administration of justice, immunity has to be lifted at the request of the national authority;

19.4. immunity cannot be invoked in the case of *flagrante delicto*. As the objective of this provision is to quickly restore public order and reduce the risk of evidence disappearing, its use by national authorities shall not be inspired by concerns unrelated to the proper administration of justice<sup>5</sup>;

19.5. at all stages when parliamentary immunity is waived the presumption of innocence must be respected;

19.6. when considering a request to waive the immunity the Assembly has to consider the following elements: legal proceedings initiated against the member do not jeopardise the proper functioning of the Parliamentary Assembly, and the request must be serious, that is not be inspired by reasons other than that of dispensing justice.<sup>6</sup> If neither of these elements could be established, the Assembly should normally propose to waive immunity;

19.7. the immunity cannot be waived except by the Assembly at the request of a "competent authority" of the member State concerned. The competent authority is the judge in charge of the case, but it could also be the public prosecutor or the Minister of Justice. The request to waive immunity may be submitted by an authority of a member State other than the one of which the member in question is a national;

19.8. where members are required to appear as witnesses or expert witnesses, there is no need to request a waiver of immunity, provided that they will not be obliged to appear on a date or at a time which prevents them from performing their parliamentary duties, or makes it difficult for them to perform those duties, or that they will be able to provide a statement in writing or in any other form which does not make it difficult for them to perform their parliamentary duties;

19.9. detention of an Assembly member requires very serious grounds as it prevents him or her from taking up his or her seat or representing the voters and in this way jeopardises the independence of the legislative and the effectiveness of the electoral process designed to determine the will of the people. Where there are no indications that the suspect will evade justice the proper conduct of the investigation shall be ensured, if possible, by other security measures (for example release on bail).

---

5. In the case of a strong assumption that a member was groundlessly deprived of his or her privileges by the application of the provision on *flagrante delicto*, the President could take an initiative to assert the privilege and immunity of the member concerned. The member could also petition the President to defend his or her immunities.

6. To consider if there are reasons which may be behind legal proceedings at stake the following elements could be taken into account: the broader political and legal context in which the legal proceedings against a member were launched; the timing of the prosecution; any indication of specific and personal targeting; a member's specific status and activities, even though the absence of a particular political status does not rule out political motivation behind the legal proceedings; the gravity of charges in comparison to what an ordinary citizen would face and the sufficient connection with the objectives of criminal justice; uncertainty as to the status and sources of the evidence presented as a basis for charges; the reasoning and the elements on which the request for waiver of immunity is based; the means to defend him or herself.

**Résolution 2393 (2021)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## Les inégalités socio-économiques en Europe: rétablir la confiance sociale en renforçant les droits sociaux

Assemblée parlementaire

1. La prospérité de l'Europe semble progresser depuis des décennies, mais les disparités de revenu, de richesse, de niveau d'études, de santé, de nutrition, de conditions de vie, d'activité professionnelle, d'identité sociale et de participation à la société se creusent davantage entre les pays comme au sein de ces derniers. Ces inégalités ont non seulement un impact négatif sur les individus et les communautés, mais freinent également le développement économique global, portent atteinte à la justice sociale et nuisent au fonctionnement de notre société. Les inégalités structurelles profondément enracinées se sont exacerbées durant la crise financière mondiale de 2008-2009 et la pandémie de covid-19, avec pour conséquence une pauvreté plus grande, l'érosion des droits sociaux, une diminution de la mobilité sociale et une polarisation sociale accrue. En Europe, l'aggravation des inégalités a rendu les économies moins solides et moins résistantes aux chocs exogènes, tandis que le mécontentement au sein de la société a attisé les risques de conflits sociaux et d'instabilité politique.

2. L'Assemblée parlementaire note que les modèles de développement économique dominants comportent toujours un certain niveau d'inégalités socio-économiques, ce qui appelle à revoir les racines structurelles des inégalités. Ce n'est cependant pas une raison pour que les États se soustraient à leurs responsabilités de garantir les droits socio-économiques pour toutes et tous – elles doivent utiliser les outils issus d'un large éventail de politiques économiques et les mécanismes de redistribution de manière à réduire ces inégalités et surtout à mieux protéger les plus défavorisés et les plus vulnérables. Comme l'a souligné la [Résolution 2384 \(2021\)](#) « Surmonter la crise socio-économique déclenchée par la pandémie de covid-19 », les mesures d'austérité budgétaire prises durant la dernière décennie n'ont fait que fragiliser les systèmes de protection sociale, creusant les inégalités, ce qui a eu des effets désastreux sur les plus défavorisés. Un changement majeur du processus décisionnel est donc nécessaire pour parvenir à une croissance réellement inclusive et durable : les États doivent investir dans la reconstruction de l'économie tout en renforçant leurs systèmes de protection sociale. Les crises des dernières décennies ont montré que l'égalité et la croissance durable sont les deux faces de la même réalité.

3. La réduction des inégalités dans et entre les pays fait partie des Objectifs de développement durable (ODD). Malgré quelques évolutions positives dans un certain nombre de pays avant la pandémie de covid-19, les inégalités se sont encore creusées, provoquant une crise du développement humain en raison de la réduction drastique des niveaux d'investissement global et de l'aide publique au développement en 2020. L'Assemblée souligne la nécessité et l'importance d'une action collective en faveur des pays les plus pauvres et des groupes de population les plus vulnérables (personnes âgées, enfants, personnes handicapées, femmes, migrants et réfugiés, travailleuses et travailleurs précaires).

4. Les inégalités croissantes frappent particulièrement fort les groupes vulnérables et marginalisés, les plus grands revers concernant les personnes âgées et les personnes handicapées. De plus, les inégalités et la pauvreté favorisent le travail des enfants et le mariage des enfants, un problème persistant dans le monde

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (25e et 26e séances) (voir [Doc. 15365](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Selin Sayek Böke). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (25e et 26e séances).

Voir également la [Recommandation 2210 \(2021\)](#).



*Résolution 2393 (2021)*

mais à des degrés divers selon les pays. Les États européens ont l'obligation morale de lutter plus efficacement contre ces fléaux à la fois au niveau national et en aidant les autres pays concernés à éliminer le travail, l'exploitation et le mariage des enfants, avec une conscience accrue de l'urgence liée à la crise de la covid-19.

5. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par le ralentissement de la mobilité sociale et la transmission étendue de la pauvreté d'une génération à l'autre, qui fragilisent le bien-être et les perspectives de développement des enfants, et menacent leurs droits. Les conditions socio-économiques des premières années de la vie jouent un rôle critique dans la détermination de la situation socio-économique et l'état de santé des individus plus tard dans la vie, l'éducation et la richesse des parents ayant un impact significatif. L'Assemblée souligne que des progrès plus importants s'imposent pour assurer l'accès universel aux dotations, en mettant l'accent sur les ressources financières de base garanties mais surtout l'égalité en matière d'éducation, de santé et de services de protection sociale ainsi qu'un logement décent afin que les enfants de milieux défavorisés aient les mêmes chances dans la vie que ceux de familles plus aisées. Elle accueille favorablement l'initiative Garantie européenne pour l'enfance dans le cadre du Socle européen des droits sociaux de l'Union européenne et considère que cette initiative doit être soutenue dans toute l'Europe.

6. L'Assemblée déplore les répercussions importantes des inégalités socio-économiques sur la santé des individus, qui commencent à creuser le fossé social dans le domaine de la santé. L'incidence croissante des maladies chroniques et de longue durée en Europe, plus particulièrement et plus rapidement parmi les populations défavorisées sur le plan socio-économique, en particulier les femmes, est clairement liée aux inégalités en matière de niveau d'éducation. Outre les méfaits sur la santé physique, les inégalités et la situation au regard de l'emploi induisent également d'importants problèmes de santé mentale. Ces effets conjugués sur la santé physique et mentale sont très néfastes pour la société européenne, car ils diminuent l'espérance de vie, en particulier l'espérance de vie en bonne santé.

7. L'Assemblée partage l'avis de la Banque de développement du Conseil de l'Europe considérant que les inégalités de logement sont à la fois un symptôme et une cause des inégalités de revenus existantes. Les pauvres vivant souvent dans des logements médiocres et dans des quartiers défavorisés, ils ont plus difficilement accès à certains services publics comme les soins médicaux de base et une éducation de qualité et aux emplois mieux rémunérés. Les politiques nationales en matière de logement devraient être repensées, afin d'offrir des solutions plus équitables pour que chacun puisse exercer son droit à un logement de qualité suffisante et d'un coût accessible, conformément à la Charte sociale européenne (STE n<sup>os</sup> 35 et 163, ci-après «la Charte»).

8. Pendant la pandémie de la covid-19, les inégalités sociales ont perduré, quels que soient la tranche d'âge, le sexe, la zone géographique et la catégorie de revenus, les familles monoparentales (avec généralement une femme à leur tête) étant les plus exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Les ménages à faible revenu et les minorités ethniques risquent aussi davantage de souffrir de conditions de vie insatisfaisantes, avec des répercussions sur leur état de santé, leur espérance de vie et leur statut socio-économique. L'Assemblée prend note des avis d'experts qui concluent qu'un niveau élevé de capital social dans les quartiers et des réseaux sociaux au sein des communautés apportent un soutien mutuel essentiel aux ménages défavorisés et devraient être encouragés par les autorités publiques locales.

9. Compte tenu de l'écart de salaire et de pension persistant entre les femmes et les hommes en Europe, l'Assemblée rappelle le droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de métier, sans discrimination fondée sur le sexe, proclamé par la Charte sociale européenne. Elle attire l'attention sur les conclusions du Comité européen des droits sociaux relatives à la mise en œuvre par les États parties du droit à l'égalité des chances et des rémunérations sur le lieu de travail, qui révèlent une violation massive de ce droit et demandent instamment que des dispositions législatives supplémentaires soient prises pour mieux préserver ce droit et prévenir les pratiques discriminatoires sur le marché du travail. L'Assemblée se félicite de l'adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 17 mars 2021, d'une déclaration sur l'égalité de rémunération et des chances entre les femmes et les hommes afin de lutter contre les inégalités existantes en matière d'emploi.

10. Rappelant que les États membres ont l'obligation de préserver les droits socio-économiques définis dans la Charte sociale européenne et afin de lutter plus efficacement contre les inégalités socio-économiques structurelles, l'Assemblée invite instamment les États membres:

10.1. à compiler des ensembles de données complets en utilisant des informations provenant des comptes nationaux, des enquêtes et de l'administration fiscale afin de permettre une analyse et un inventaire efficaces de l'étendue des inégalités socio-économiques;

- 10.2. à mener une évaluation approfondie des facteurs macroéconomiques, des évolutions technologiques et réglementaires, des lois nationales sur le travail et des besoins et des choix de financement macroéconomique qui ont pu contribuer à accroître les inégalités socio-économiques et nuire à la mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national ;
- 10.3. à procéder à des changements législatifs et réglementaires visant à faciliter l'accès de la population à des services publics de qualités, un logement convenable et un emploi stable ;
- 10.4. à intégrer des objectifs sociaux dans leur processus d'élaboration des politiques, en examinant systématiquement l'impact des changements politiques sur la cohésion sociale et en réalisant des évaluations complètes de l'impact des politiques économiques sur les droits humains, conformément aux Principes directeurs de l'ONU relatifs aux évaluations de l'impact des réformes économiques sur les droits humains;
- 10.5. à repenser leurs politiques budgétaires dans un sens plus égalitaire socialement de telle sorte que les besoins de base soient universellement couverts et l'égalité des chances soit prédistribuée de façon équitable dans la société:
- 10.5.1. en garantissant l'offre publique universelle, gratuite et égale de services d'éducation, de santé et de protection sociale de base;
  - 10.5.2. en augmentant la part des dépenses publiques consacrée à la formation professionnelle, à l'enseignement supérieur et aux programmes d'éducation tout au long de la vie;
  - 10.5.3. en évaluant des politiques alternatives de revenu de base ou des programmes de dotation de base de richesse (y compris des options pour accéder à un logement convenable) qui aideraient à garantir des ressources financières minimales pour une vie décente;
  - 10.5.4. en envisageant des plafonds réglementaires sur la tarification de l'utilisation des infrastructures et des services de base privatisés pour remédier aux difficultés immédiates, tout en réexaminant également le rôle de la propriété publique dans la fourniture des services de base;
- 10.6. à revoir leurs politiques fiscales afin d'assurer une répartition juste et équitable des opportunités économiques et sociales par des mécanismes de redistribution, notamment:
- 10.6.1. en comblant les lacunes des codes fiscaux en vigueur, en améliorant la conformité à des obligations fiscales et en réduisant l'évitement fiscal tant au niveau national qu'à travers les paradis fiscaux;
  - 10.6.2. en supprimant ou en limitant les déductions fiscales ou régimes d'avantages fiscaux qui tendent à profiter de manière disproportionnée aux hauts revenus ;
  - 10.6.3. en repensant le rôle que des impôts sur toutes les formes de propriété et de richesse pourraient jouer afin d'améliorer le bien-être matériel des ménages et des enfants ;
  - 10.6.4. en garantissant que la part des impôts directs et indirects dans les recettes totales soit optimisée pour éliminer les inégalités socio-économiques;
- 10.7. à envisager des changements systémiques dans les politiques du marché du travail, notamment:
- 10.7.1. en renforçant le pouvoir de négociation des travailleurs par le biais des syndicats et améliorer la communication entre les partenaires sociaux;
  - 10.7.2. en révisant les politiques de salaire minimum et les cadres de négociation collective qui garantiront un salaire décent et une protection sociale, ainsi que des emplois stables et de qualité pour toutes et tous;
- 10.8. à adopter des mesures législatives plus énergiques pour éliminer l'écart de rémunération et de pension entre les femmes et les hommes ainsi que les pratiques discriminatoires présentes sur le marché du travail par les mesures suivantes:
- 10.8.1. la garantie d'accès à des moyens de recours efficaces aux victimes de discrimination salariale ou de discrimination fondée sur d'autres motifs, ;
  - 10.8.2. la garantie de transparence dans la rémunération et l'établissement de méthodes de comparaison des salaires ;

*Résolution 2393 (2021)*

- 10.8.3. le maintien d'organismes de promotion de l'égalité efficaces et d'autres institutions compétentes avec des fonctions de contrôle renforcé afin de garantir en pratique l'égalité de rémunération ;
- 10.8.4. la garantie de possibilités d'emploi plus flexible de qualité offrant un salaire décent et des possibilités de formation aux groupes de population vulnérables ;
- 10.8.5. la garantie d'accès réel à des services de garde d'enfants de qualité et abordables pour les parents qui travaillent ;
- 10.8.6. le renforcement de la protection des travailleurs atteints de maladies chroniques et de longue durée et/ou en situation de handicap conformément à la [Résolution 2373 \(2021\)](#) de l'Assemblée «La discrimination à l'égard des personnes souffrant de maladies chroniques et de longue durée»;
- 10.9. à prévoir l'établissement de comptes de formation personnels et de possibilités d'apprentissage tout au long de la vie afin de permettre l'amélioration constante des compétences professionnelles, l'acquisition de nouvelles qualifications et la requalification ou l'évolution vers des types d'emplois différents en lien avec l'intelligence artificielle, les besoins de l'économie numérique/des plateformes et les autres évolutions technologiques ;
- 10.10. à adapter et à renforcer la protection sociale des travailleurs occupant des formes d'emploi atypiques ;
- 10.11. à améliorer les structures d'incitation par le biais de politiques de concurrence, de règles et de réglementations en matière de marchés publics dans le but de réduire les récompenses pour les activités non productives et de recherche de rente;
- 10.12. à renforcer les cadres politiques réglementaires sur la responsabilité sociale des entreprises afin que les entreprises et les marchés financiers s'alignent plus étroitement sur les ODD et les droits humains, comme le souligne la [Résolution 2311 \(2019\)](#) de l'Assemblée sur «Droits de l'homme et entreprises – quelle suite à donner à la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2016)3?»;
- 10.13. à utiliser la Banque de Développement du Conseil de l'Europe pour cofinancer des projets sociaux prioritaires, notamment pour répartir plus équitablement l'offre de services de santé sur l'ensemble du territoire national et réduire la fracture entre les zones urbaines et rurales;
- 10.14. à donner aux autorités publiques locales les moyens financiers nécessaires pour soutenir le développement du capital social, les mécanismes de solidarité et les réseaux, en particulier dans les zones rurales et défavorisées ;
- 10.15. à renforcer les mécanismes de solidarité collective, la coordination des investissements publics et les flux d'aide ciblant la mise en œuvre des ODD, tant au niveau national qu'international;
- 10.16. initier une coordination internationale pour se mettre d'accord sur:
- 10.16.1. un ensemble contraignant de droits minimaux internationaux du travail à inscrire dans les règles mondiales en matière de commerce et d'investissement;
  - 10.16.2. des règles de transparence et un contrôle public de l'intérêt public pour les projets publics financés au niveau international, y compris par le biais de partenariats public-privé;
- 10.17. à intensifier les efforts internationaux pour restructurer le cadre de gouvernance mondiale dans le but de surmonter le paysage fragmenté du droit international qui creuse un fossé entre les politiques économiques et les droits humains, et à accroître la coordination/la coopération internationale entre les agences des droits humains et les institutions de politique économique;
- 10.18. à accroître les ressources financières disponibles pour protéger l'intérêt public en assurant une pleine coopération avec le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), visant à mettre fin à la corruption ;
- 10.19. à garantir l'octroi de ressources économiques et financières suffisantes pour assurer une protection sociale adaptée et une offre suffisante de services publics et la protection des droits économiques et sociaux inscrits dans les documents juridiques nationaux et internationaux.

**Resolution 2393 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## **Socio-economic inequalities in Europe: time to restore social trust by strengthening social rights**

Parliamentary Assembly

1. Europe's prosperity has been seemingly growing for decades but disparities in income, wealth, educational achievement, health status, nutrition, living conditions, occupations, social identity and participation in society have kept widening between and within countries. These inequalities not only negatively affect individuals and communities, but also restrain overall economic development, undermine social justice, and hurt the functioning of our society. Entrenched structural inequalities magnified during the global financial crisis of 2008-2009 and the Covid-19 pandemic, leading to deeper poverty, the erosion of social rights, reduced social mobility and greater social polarisation in society. Across Europe, widening inequalities made economies less robust and less resilient to external shocks, while the social resentments increased the risk of social unrest and political instability.

2. The Parliamentary Assembly notes that the prevailing economic development models will always entail a certain degree of socio-economic inequalities, calling to revisit the structural root causes of inequalities. However, this is no reason for States to dodge their responsibilities to guarantee socio-economic rights for all by using tools from a wide set of economic policies and redistribution mechanisms to narrow inequalities and especially to better protect the most disadvantaged and the most vulnerable. As pointed out in [Resolution 2384 \(2021\)](#) "Overcoming the socioeconomic crisis sparked by the Covid19 pandemic", the budgetary austerity measures of the last decade only weakened social systems, thus amplifying inequalities, with dramatic effects on the neediest population. Instead, a major shift in policy making is needed to pursue genuinely inclusive and sustainable growth: States must invest in rebuilding the economy while strengthening their social systems. The crises of the past decades have shown that equality and sustainable growth are two sides of the same coin.

3. Reducing inequality within and among countries is one of the UN Sustainable Development Goals (SDGs). Despite some positive developments in a few countries before the Covid-19 pandemic, inequalities have since worsened again, unleashing a human development crisis as global investment levels and overseas development aid flows shrank dramatically in 2020. The Assembly underlines the need for and importance of collective action in favour of the poorest countries and the most vulnerable population groups (including older persons, children, persons with disabilities, women, migrants and refugees, and precarious workers).

4. Rising inequalities hit especially hard the vulnerable and marginalised groups, with the biggest setbacks concerning older people and persons with disabilities. Moreover, inequalities and poverty drives child labour and child marriage, a persistent problem worldwide though to a differing degree across countries. European States have a moral duty to address these scourges more effectively both nationally and by assisting other countries concerned in eliminating child labour, child exploitation and child marriage, with an additional sense of urgency due to the Covid-19 crisis.

1. *Assembly debate* on 28 September 2021 (25th and 26th sittings) (see [Doc. 15365](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Selin Sayek Böke). *Text adopted by the Assembly* on 28 September 2021 (25th and 26th sittings).

See also [Recommendation 2210 \(2021\)](#).



*Resolution 2393 (2021)*

5. The Assembly is particularly concerned with the slow-down in social mobility and extensive inter-generational transmission of inequalities which hamper children's well-being and development prospects and threaten their rights. Socio-economic circumstances in early stages of life play a critical role in determining the socio-economic and health status of individuals later in life, with parent's education and wealth having a significant impact. The Assembly highlights the need for more progress on ensuring universal access to endowments, based on guaranteed basic financial resources but most importantly with a focus on educational equality and better access to the health and social protection services, as well as adequate housing in order to give children from less privileged backgrounds the same opportunities in life as those from wealthier families. It welcomes the European Child Guarantee initiative under the European Pillar of Social Rights of the European Union and considers that this initiative should be promoted across all Europe.

6. The Assembly deplores socio-economic inequalities' significant impact on the health of individuals, which is starting to create a health-divide in society. The growing prevalence of chronic and long-term diseases in Europe, most notably and fastest among socio-economically deprived populations, especially women, has clear links to inequalities in educational status. In addition to the physical health impacts, there are also significant mental health issues related to inequality and employment status. This combination of physical and mental health impacts takes a deadly toll on European society by reducing the average life expectancy, in particular as regards healthy life expectancy.

7. The Assembly concurs with the Council of Europe Development Bank in viewing housing inequalities as both a symptom and a cause of existing income inequalities. Given that poor households often live in substandard homes and in deprived neighbourhoods, they face greater difficulties in accessing certain public services such as basic healthcare and quality education, as well as better remunerated jobs. National housing policies should be rethought towards providing more equitable options for enjoying one's right to housing of an adequate quality at an accessible price, as provided for by the European Social Charter (ETS No. 35 and 163).

8. During the Covid-19 pandemic, social inequalities have persisted across age groups, gender, geographical areas and income clusters, with single-parent families (mostly headed by women) being at the highest risk ever of poverty and social exclusion. Low-income households and ethnic minorities were also more likely to experience inadequate living conditions with repercussions on their health status, life expectancy and their socio-economic status. The Assembly notes the expert insight which concludes that a high level of social capital in the neighbourhood and social networks within communities provide essential mutual support to disadvantaged households and should be encouraged by the local authorities.

9. Against the background of the persisting gender pay and pension gap across Europe, the Assembly reiterates the right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on the grounds of sex proclaimed by the European Social Charter. It points to the conclusions of the European Committee of Social Rights on State-parties' implementation of the right to equal pay and to equal opportunities in the workplace, which show a massive violation of this right and urge additional legislative steps to better protect this right and prevent discriminatory practices in the labour market. The Assembly welcomes the adoption on 17 March 2021 by the Committee of Ministers of the Council of Europe of a declaration on equal pay and opportunities for women and men, aimed at tackling existing inequalities in employment.

10. Recalling the member States' duties to adequately protect socio-economic rights set out in the European Social Charter and with a view to tackling structural socio-economic inequalities more effectively, the Assembly urges member States to:

10.1. compile comprehensive datasets using information from national accounts, surveys and tax administration in order to allow for effective analysis and stock-taking of the extent of socio-economic inequalities;

10.2. carry out an in-depth assessment of macroeconomic factors, technological and regulatory changes, domestic labour laws and macroeconomic financing requirements and choices that may have contributed to worsening socio-economic inequalities and the effective implementation of social rights at national level;

10.3. seek legislative and regulatory changes aimed at facilitating their population's access to quality public services, adequate housing and stable employment;

10.4. mainstream social objectives in their policy making by systematically screening policy changes for their impact on social cohesion and carrying out comprehensive human rights impact assessments of economic policies, in line with the UN Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reform;

*Resolution 2393 (2021)*

- 10.5. revisit their budgetary policies in a more socially egalitarian direction, so that basic needs would be universally covered, and upfront equal opportunities would be spread fairly across society by:
- 10.5.1. guaranteeing universal, free and equal public provision of basic education, health and social protection services;
  - 10.5.2. increasing the share of public spending on vocational training, higher education and life-long education programmes;
  - 10.5.3. evaluating alternative policies of basic income or basic wealth endowment programmes (including options to access adequate housing) that would help ensure minimal financial resources for decent living;
  - 10.5.4. considering regulatory caps on pricing for the use of privatised basic infrastructure and services to remedy immediate hardships, while also revisiting the role of public ownership in provision of basic services;
- 10.6. review their fiscal policies so as to ensure fair and equal spread of economic and social opportunities through redistribution channels, notably by:
- 10.6.1. closing loopholes in current tax codes, improving tax compliance and reducing tax avoidance both nationally and through tax havens;
  - 10.6.2. eliminating or scaling back tax deductions or tax benefit schemes tending to serve high earners disproportionately;
  - 10.6.3. reassessing the possible role of taxes on all forms of property and wealth with a view to consolidating households' and children's material well-being;
  - 10.6.4. guaranteeing that the proportion of direct and indirect taxation in total revenues is optimised to eliminate socio-economic inequalities;
- 10.7. consider systemic changes to labour market policies, notably by:
- 10.7.1. strengthening the bargaining power of workers through trade unions and enhancing communication between social partners;
  - 10.7.2. revisiting minimum wage policies and collective bargaining frameworks that will guarantee a decent living wage and social protection, as well as stable and quality jobs for all;
- 10.8. take stronger legislative action to eliminate the gender pay and pension gap, as well as discriminatory practices in the labour market by:
- 10.8.1. ensuring access to effective remedies for victims of wage discrimination, as well as discrimination on any other grounds;
  - 10.8.2. guaranteeing wage transparency and enabling wage comparisons;
  - 10.8.3. maintaining effective equality bodies and related institutions with enhanced control functions in order to ensure equal pay in practice;
  - 10.8.4. ensuring more flexible quality employment opportunities with decent pay and training perspectives for vulnerable population groups;
  - 10.8.5. guaranteeing effective access to affordable and quality childcare services for working parents;
  - 10.8.6. enhancing the protection of workers with long-term and chronic illness, and/or disabilities in line with the Assembly's [Resolution 2373 \(2021\)](#) "Discrimination against persons dealing with chronic and long-term illnesses";
- 10.9. provide for the setting up of personal training accounts and life-long learning opportunities to enable continuous upgrading of professional competences, acquisition of new skills, and requalification or transition to different types of jobs due to artificial intelligence, digital/platform economy needs and other technological developments;
- 10.10. adapt and strengthen social protection coverage for non-standard and new forms of employment;
- 10.11. improve incentive structures through competition policies, public procurement rules and regulations with the goal of reducing rewards for non-productive and rent-seeking activities;

*Resolution 2393 (2021)*

10.12. strengthen regulatory policy frameworks on corporate social responsibility so that businesses and financial markets align more closely with SDGs and human rights as highlighted in the Assembly's [Resolution 2311 \(2019\)](#) "Human rights and business – what follow-up to Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)3?";

10.13. use the Council of Europe Development Bank (CEB) to co-finance priority social projects, in particular with regard to improving the provision of health services more equitably across national territory, and reducing the rural versus urban divide;

10.14. give public local authorities enhanced financial means to support the development of social capital, solidarity schemes and networking, in particular in more disadvantaged and rural areas;

10.15. enhance collective solidarity mechanisms, co-ordination of public investment and aid flows targeted at the implementation of SDGs, both at national and international level;

10.16. initiate international coordination to agree on;

10.16.1. a binding set of international minimum labour rights to be enshrined in global trade and investment rules;

10.16.2. transparency rules and public scrutiny of public interest for internationally financed public projects, including through private-public partnerships;

10.17. enhance international efforts to restructure the global governance framework with the aim of overcoming the fragmented landscape of international law that drives a wedge between economic policies and human rights, and to increase international coordination/cooperation between human rights agencies and economic policy institutions;

10.18. increase financial resources available for protecting public interest by ensuring full cooperation with the Group of States against Corruption (GRECO) and the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), aimed at ending corruption;

10.19. guarantee sufficient allocation of economic and financial resources to ensure proper social protection and sufficient provision of public services, and protection of economic and social rights enshrined in national and international legal documents.

## Recommandation 2210 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Les inégalités socio-économiques en Europe: rétablir la confiance sociale en renforçant les droits sociaux

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2393 \(2021\)](#) « Les inégalités socio-économiques en Europe: rétablir la confiance sociale en renforçant les droits sociaux » et souligne le rôle des États dans le respect, par tous les partenaires sociaux, des repères de droits sociaux inscrits dans la Charte sociale européenne (STE n<sup>os</sup> 35 et 163). Elle déplore l'écart entre les droits protégés par la Charte sociale européenne et les politiques socio-économiques menées au niveau national, que les conclusions et déclarations annuelles du Comité européen des droits sociaux ont mis en avant.

2. L'Assemblée soutient le point de vue du Comité européen des droits sociaux selon lequel l'application de la Charte sociale européenne implique que les États parties prennent des mesures juridiques et pratiques de manière à allouer les ressources appropriées pour donner effet aux droits garantis par la Charte et à « atteindre les objectifs de la Charte dans un délai raisonnable, avec des progrès mesurables et dans une mesure compatible avec l'utilisation maximale des ressources disponibles ». L'Assemblée demande au Comité des ministres de rappeler ces obligations à tous les États membres, qu'ils soient parties ou non à la Charte, en vue de promouvoir le développement humain et de combler plus efficacement les inégalités socio-économiques.

3. L'Assemblée soutient les propositions de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe de réformer la mise en œuvre de la Charte sociale européenne en associant un soutien politique de haut niveau à l'engagement des États membres de mettre en place des règles du jeu équitables en matière de droits sociaux dans toute l'Europe, ainsi qu'en améliorant la capacité des organes de la Charte à répondre efficacement aux besoins des États membres de retour d'information et d'orientation. L'Assemblée soutient également la proposition appelant à continuer de promouvoir la ratification de la Charte sociale européenne révisée par tous les États membres et réaffirme ses propres recommandations contenues dans le paragraphe 3 de la [Recommandation 2205 \(2021\)](#) « Surmonter la crise socio-économique déclenchée par la pandémie de covid-19 ». Elle recommande par ailleurs au Comité des Ministres de demander au Comité européen des droits sociaux d'étudier la faisabilité d'ajouter de nouvelles clauses à la Charte sur la protection sociale des travailleurs dans des formes de travail atypiques.

4. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle les décisions de la 131<sup>e</sup> Session du Comité des Ministres du 21 mai 2021, notamment en ce qui concerne la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui encourage la participation ou l'adhésion de l'Union européenne aux instruments du Conseil de l'Europe « de façon à assurer la cohérence, la complémentarité et promouvoir les synergies ». Ce dernier point revêt une importance particulière dans le contexte de l'efficacité de la mise en œuvre des droits sociaux en Europe et de mesures plus énergiques pour réduire les inégalités socio-économiques. L'Assemblée invite donc le Comité des Ministres à poursuivre les efforts entrepris pour promouvoir l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée et parvenir ainsi à une plus grande complémentarité entre le système de la Charte sociale européenne et le Socle européen des droits sociaux. Elle engage

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (25<sup>e</sup> et 26<sup>e</sup> séances) (voir [Doc. 15365](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Selin Sayek Böke). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (25<sup>e</sup> et 26<sup>e</sup> séances).



*Recommandation 2210 (2021)*

également le Comité des Ministres à soutenir une application plus large de l'initiative Garantie européenne pour l'enfance, en l'étendant aux États non membres de l'Union européenne, y compris dans le cadre de projets de coopération conjoints.

**Recommendation 2210 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Socio-economic inequalities in Europe: time to restore social trust by strengthening social rights

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2393 \(2021\)](#) “Socio-economic inequalities in Europe: time to restore social trust by strengthening social rights” and underscores the role of States in upholding the implementation of benchmarks for social rights enshrined in the European Social Charter (ETS No. 035 and 163, hereafter “the Charter”) by all social partners. It deplores the gap between the rights protected by the European Social Charter and the socio-economic policies pursued at national level, which is reflected in the annual conclusions and statements of the European Committee of Social Rights.
2. The Assembly supports the view of the European Committee of Social Rights that the effective implementation of the European Social Charter requires both legal action and practical measures by States Parties so as to allocate adequate resources to underpin the rights recognised in the Charter and to seek “to achieve the objectives of the Charter within a reasonable time, with measurable progress and to an extent consistent with the maximum use of available resources”. The Assembly asks the Committee of Ministers to remind all member States of these obligations, be they party or not to the Charter, with a view to supporting human development and more effectively narrowing socio-economic inequalities.
3. The Assembly supports the proposals put forward by the Secretary General of Council of Europe to reform the implementation of the Charter through elevating political support and commitment of member States to developing a level playing field for social rights across Europe and improving capacity of the Charter’s organs to respond effectively to the member States’ need for feedback and guidance. The Assembly also supports the proposal for the continued promotion of the ratification of the revised European Social Charter by all member States, and reiterates its own recommendations contained in paragraph 3 of [Recommendation 2205 \(2021\)](#) “Overcoming the socioeconomic crisis sparked by the Covid19 pandemic”. It moreover recommends to the Committee of Ministers to ask the European Committee of Social Rights to study the feasibility of adding new clauses to the Charter on the social protection of workers in non-standard forms of work.
4. In this context, the Assembly recalls the decisions of the 131<sup>st</sup> Session of the Committee of Ministers on 21 May 2021, notably as regards co-operation between the Council of Europe and the European Union, whereby the European Union was encouraged to participate in and accede to the Council of Europe instruments “as a way of achieving coherence and complementarity and promoting synergies”. The latter is particularly important for the more effective implementation of social rights in Europe and for stronger action to narrow socio-economic inequalities. The Assembly therefore asks the Committee of Ministers to pursue efforts to promote the European Union’s accession to the revised European Social Charter and thus seek greater complementarity between the Charter system and the European Pillar of Social Rights. It also asks the Committee of Ministers to support the wider application of the European Child Guarantee initiative, namely across non-EU member States, including through joint co-operation projects.

1. *Assembly debate* on 28 September 2021 (25th and 26th sittings) (see [Doc. 15365](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Selin Sayek Böke). *Text adopted by the Assembly* on 28 September 2021 (25th and 26th sittings).



## Résolution 2394 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire

Assemblée parlementaire

1. Le partage des responsabilités dans la prise de décision politique et publique entre les femmes et les hommes est un élément inhérent à toute démocratie véritable et effective, une question d'équité et de justice, et répond aux aspirations nécessairement légitimes qui s'expriment dans nos sociétés depuis des décennies. L'autonomisation des femmes et le renforcement de leurs capacités sont essentiels pour parvenir à une participation effective et active de celles-ci dans les institutions représentatives et les organes décisionnels. Nos sociétés sont composées à parité d'hommes et de femmes. Conjuguer cette réalité avec la représentation politique et instaurer la parité parlementaire est un objectif légitime; là où il existe une volonté politique et où l'impulsion est donnée au plus haut niveau institutionnel, la parité peut devenir la norme.

2. En dix ans, la proportion de femmes à l'Assemblée parlementaire a progressé pour atteindre 37%, reflétant ainsi les nets progrès réalisés dans la plupart des parlements nationaux des Etats membres, où l'entrée d'un plus grand nombre de femmes à chaque nouvelle législature a été rendue possible par des législations électorales volontaristes. Que ce soit à l'Assemblée ou dans les parlements nationaux, les femmes constituent néanmoins toujours le sexe sous-représenté; dans dix parlements nationaux seulement en Europe, elles occupent plus de 40% des sièges.

3. L'Assemblée félicite les Etats membres qui ont permis, par leur législation proactive, mais aussi des politiques de sensibilisation, d'accompagnement, de soutien et de formation, d'ouvrir plus largement et plus durablement les portes du pouvoir législatif aux femmes. Elle rappelle l'ensemble des recommandations qu'elle a formulées dans sa [Résolution 2290 \(2019\)](#) «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre», sa [Résolution 2111 \(2016\)](#) «Évaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes», sa [Résolution 1781 \(2010\)](#) «30% au moins de représentants du sexe sous-représenté au sein des délégations nationales de l'Assemblée» et sa [Résolution 1585 \(2007\)](#) «Principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire». L'Assemblée invite à nouveau instamment les parlements nationaux des Etats membres, tout particulièrement les 16 parlements nationaux qui comprennent moins d'un quart de femmes, à faire de l'accès des femmes aux responsabilités électives une priorité, conformément aux recommandations de l'Assemblée et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, telles qu'elles figurant dans la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique et la [Recommandation CM/Rec\(2007\)17](#) du Comité des Ministres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes.

4. En 2007, l'Assemblée avait fixé comme objectif aux parlements nationaux d'assurer que leurs délégations comprennent «un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte leur parlement national, en se fixant comme objectif une proportion de 30 % au minimum, tout en gardant à l'esprit que le seuil devrait être de 40 %». 32 délégations nationales sur 47 comprennent un pourcentage de femmes supérieur ou égal à 30%, dont 21 délégations affichent un pourcentage supérieur ou égal à 40%. A cet égard,

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (26e séance) (voir [Doc. 15366](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: Mme Nicole Trisse; et [Doc. 15376](#), avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Petra Bayr). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (26e séance).



*Résolution 2394 (2021)*

L'Assemblée félicite les parlements nationaux de l'Albanie, Andorre, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Finlande, l'Islande, l'Irlande, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, Saint-Marin et la République slovaque de garantir la parité dans leurs délégations parlementaires à l'Assemblée, alors que certaines d'entre elles sont issues de parlements comprenant un pourcentage de femmes bien inférieur.

5. Toutes les délégations parlementaires satisfont à l'obligation fixée à l'article 7.1.b du Règlement de comprendre au moins une femme représentante (titulaire). Cette exigence, contraignante pour les petites délégations, est incontestablement minimale pour les délégations de taille moyenne et plus encore pour les grandes délégations de 20, 24 ou 36 membres. Si l'on veut promouvoir une avancée vers la parité, et inviter certains parlements à davantage d'exemplarité, il conviendra d'accroître les exigences réglementaires.

6. L'Assemblée entend donc redéfinir les critères de représentation qui s'imposent aux parlements nationaux lorsqu'ils constituent leur délégation à l'Assemblée. A cet égard, elle considère qu'une délégation composée intégralement de femmes ne respecte pas le principe d'égalité des sexes dans la représentation à l'Assemblée.

7. Enfin, l'Assemblée soutient l'objectif politique au Conseil de l'Europe visant à promouvoir un seuil à atteindre pour une participation des femmes et des hommes de 40 % au minimum pour chaque sexe. Pour autant, un tel objectif ne peut à l'heure actuelle avoir valeur de principe réglementaire dont la méconnaissance par les délégations nationales serait sanctionnée. L'Assemblée s'engage donc formellement à accroître le seuil de représentation minimal de chaque sexe au sein de ses délégations à 40 % à compter de l'ouverture de sa session de 2026.

8. Afin de rendre l'Assemblée plus représentative et d'encourager les délégations nationales à promouvoir de manière plus effective l'objectif politique d'une représentation paritaire des femmes et des hommes au sein de l'Assemblée, dans le respect d'une approche non discriminatoire, en tenant compte de la taille des délégations, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

8.1. s'agissant de la *composition des délégations nationales*, à l'article 6.2.a, supprimer la deuxième phrase et ajouter le nouvel alinéa suivant [nouvel article 6.2.b]:

*«Chaque délégation nationale doit inclure des femmes et des hommes parmi ses représentants. Aussi longtemps que les femmes sont sous-représentées à l'Assemblée parlementaire, chaque délégation nationale doit inclure un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte son parlement ou, si cela est plus favorable à la représentation des femmes, assurer une représentation des sexes comme suit:*

- *les délégations de deux sièges (4 membres) comprennent au minimum une femme en tant que représentante;*
- *les délégations de trois sièges (6 membres) comprennent un minimum de deux femmes, dont au moins une représentante [note de bas de page 1];*
- *les délégations de quatre sièges (8 membres) comprennent un minimum de trois femmes, dont au moins une représentante;*
- *les délégations de cinq sièges (10 membres) comprennent un minimum de trois femmes, dont au moins deux représentantes;*
- *les délégations de six sièges (12 membres) comprennent un minimum de quatre femmes, dont au moins deux représentantes;*
- *les délégations de sept sièges (14 membres) comprennent un minimum de cinq femmes, dont au moins trois représentantes;*
- *les délégations de dix sièges (20 membres) comprennent un minimum de sept femmes, dont au moins quatre représentantes;*
- *les délégations de douze sièges (24 membres) comprennent un minimum de huit femmes, dont au moins quatre représentantes;*
- *les délégations de dix-huit sièges (36 membres) comprennent un minimum de douze femmes, dont au moins six représentantes.»*

*[note de bas de page 1: «En application des Résolutions 1113 (1997) et 1376 (2004), la délégation de Chypre ne peut pourvoir que 4 des 6 sièges auxquels elle a droit; elle devra être considérée comme une délégation de quatre membres.»];*

Résolution 2394 (2021)

8.2. s'agissant de clarifier les *raisons formelles d'une contestation de pouvoirs d'une délégation nationale relatives à sa composition*, remplacer l'article 7.1.b par:

*«les conditions énoncées à l'article 6.2.a et l'article 6.2.b»;*

8.3. s'agissant de l'élection des vice-présidents de l'Assemblée, les délégations étant encouragées à présenter des candidatures de femmes, ajouter à la fin de l'article 16.3 la phrase suivante:

*«Toute délégation pourra présenter la candidature d'un homme à la vice-présidence seulement si elle comprend au moins 40% de femmes».*

9. Afin d'encourager le rôle effectif des femmes dans les processus décisionnels et l'ensemble des travaux parlementaires, l'Assemblée demande aux groupes politiques de l'Assemblée de promouvoir de manière plus volontariste la représentation et la participation équilibrée des femmes et des hommes dans les organes décisionnels de l'Assemblée, et notamment:

9.1. de renforcer leur concertation lors de la désignation des candidatures aux bureaux des neuf commissions de l'Assemblée de façon à parvenir à une parité dans les fonctions de présidents et de vice-présidents;

9.2. lors de la proposition des membres des commissions ad hoc, d'établir le principe d'une répartition femmes-hommes qui n'est pas moins équilibrée que la composition du groupe qui les propose, ou, si cela est plus propice à la promotion de l'égalité de genre, de l'application du principe de «un sur trois»;

9.3. de suivre le principe de «un sur trois» dans la désignation des femmes et des hommes comme porte-parole des groupes dans les débats de l'Assemblée;

9.4. d'aspirer à la parité et à l'alternance entre les hommes et les femmes pour les postes de la présidence et la vice-présidence des groupes;

9.5. d'aspirer au respect du principe de «un sur trois» dans la désignation des femmes et des hommes comme membres des commissions ad hoc chargées de l'observation des élections.

10. En outre, l'Assemblée considère que le principe du «un sur trois» doit s'appliquer dans la composition et le fonctionnement des commissions. Elle décide, en conséquence, de modifier son Règlement comme suit:

10.1. s'agissant de la nomination des membres de la commission de suivi, de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, ajouter à la fin de l'article 44.3.a. la phrase suivante:

*«Au début de chaque session ordinaire, les candidatures proposées par chaque groupe politique dans chacune de ces commissions doivent comprendre au moins un tiers de femmes lorsque le groupe y détient au moins trois sièges. Le Bureau procède à la désignation des membres en s'assurant que les commissions concernées comprennent toujours au moins un tiers de femmes»;*

10.2. s'agissant de la composition des commissions ad hoc, à l'article 44.4.c, après la deuxième phrase ajouter la phrase suivante:

*«Une commission ad hoc, à l'exception de celles chargées de l'observation des élections, doit comprendre au moins un tiers de femmes»;*

10.3. s'agissant de la désignation des rapporteurs par les commissions, à l'article 50.1, après la troisième phrase, ajouter la phrase suivante:

*«Une commission doit comprendre au moins un tiers de femmes parmi ses rapporteurs».*

11. Enfin, l'Assemblée charge son Bureau de veiller à l'application de ce principe du «un sur trois» dans l'ensemble des décisions de nomination dont il a la compétence, en particulier dans la représentation institutionnelle de l'Assemblée.

12. L'Assemblée invite le Bureau à rendre compte au moins une fois par an de la mise en œuvre des mesures ci-dessus, y compris en ce qui concerne des mesures visant plus généralement à promouvoir une approche fondée sur l'intégration de l'égalité de genre et à faire évoluer la culture parlementaire en matière de prise en compte de l'égalité de genre dans les travaux de l'Assemblée. Elle l'invite également à publier ce rapport. Par ailleurs, elle invite le Bureau à élaborer des lignes directrices pour les commissions relatives à la promotion de l'égalité de genre dans leurs travaux. Ces lignes directrices devraient viser notamment à faire en sorte que les commissions prêtent dûment attention à l'équilibre entre hommes et femmes invités à

*Résolution 2394 (2021)*

participer à leurs travaux en tant qu'interlocutrices ou interlocuteurs externes ainsi que dans la désignation de représentantes et de représentants pour participer aux événements extérieurs. Les commissions devraient aussi rendre compte au Bureau au moins une fois par an de la mise en œuvre de ces lignes directrices et de leurs efforts visant à promouvoir dans leurs travaux une approche fondée sur l'intégration de l'égalité de genre.

13. L'Assemblée souligne que les progrès vers l'égalité de genre au sein des structures parlementaires seront entravés si une attention insuffisante est accordée à la nécessité d'y éliminer le sexisme et le harcèlement sexuel. Elle rappelle les recommandations cruciales faites à cet égard dans sa [Résolution 2274 \(2019\)](#) «Pour des parlements sans sexisme ni harcèlement sexuel» et charge le Bureau de lui rendre compte d'ici janvier 2022 des mesures prises pour mettre en œuvre cette résolution au sein de l'Assemblée.

14. L'Assemblée considère que la mise en œuvre des obligations définies et des objectifs fixés par la présente résolution relève de la responsabilité collective de chaque parlement national et de chaque parti ou groupe politique. Cette responsabilité doit être partagée de manière égale au sein de chaque délégation entre tous les partis politiques et, dans le cas de parlements bicaméraux, entre les deux chambres.

15. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur à l'ouverture de la partie de session de janvier 2023. Les organes concernés (délégations nationales, groupes, commissions) sont invités à procéder à des adaptations au fil des mois afin d'atteindre les objectifs de représentation plus équilibrée des femmes et des hommes au plus tard à cette date.

**Resolution 2394 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Gender representation in the Parliamentary Assembly

### Parliamentary Assembly

1. The sharing of responsibilities in political and public decision making between women and men is an inherent element of any true and effective democracy, a matter of equity and justice, and responds to the necessarily legitimate aspirations that have been expressed in our societies for decades. Women's empowerment and capacity building are essential to achieve women's effective and active participation in representative institutions and decision-making bodies. Our societies are composed of an equal number of men and women. Combining this reality with political representation and establishing parliamentary parity is a legitimate objective; where there is political will and where the impetus is given at the highest institutional level, parity can become the norm.

2. In ten years, the proportion of women in the Parliamentary Assembly has increased to 37%, reflecting the clear progress made in most member States' national parliaments, where the entry of more women into each new legislature has been made possible by proactive electoral legislation. However, whether in the Assembly or in national parliaments, women are still the under-represented sex; in only ten national parliaments in Europe do women hold more than 40% of the seats.

3. The Assembly congratulates the member States which, through their proactive legislation, but also through awareness-raising, accompanying, support and training policies, have made it possible to open the doors of legislative power more widely and sustainably to women. It recalls all the recommendations it made in its [Resolution 2290 \(2019\)](#) "Towards an ambitious Council of Europe agenda for gender equality", its [Resolution 2111 \(2016\)](#) "Assessing the impact of measures to improve women's political representation", its [Resolution 1781 \(2010\)](#) "A minimum of 30% of representatives of the under-represented sex in Assembly national delegations" and its [Resolution 1585 \(2007\)](#) "Gender equality principles in the Parliamentary Assembly". The Assembly once again urges the national parliaments of member States, in particular the 16 national parliaments with less than a quarter of women members, to make women's access to elective office a priority, in line with the recommendations of the Assembly and the Committee of Ministers of the Council of Europe, as contained in [Recommendation Rec\(2003\)3](#) of the Committee of Ministers on balanced participation of women and men in political and public decision making and [Recommendation CM/Rec \(2007\) 17](#) of the Committee of Ministers on gender equality standards and mechanisms.

4. In 2007, the Assembly set a target for national parliaments to ensure that their delegations include "a percentage of women at least equal to the percentage of women in their national parliament, with a target of at least 30%, bearing in mind that the threshold should be 40%". 32 out of 47 national delegations include a percentage of women greater than or equal to 30%, of which 21 delegations have a percentage greater than or equal to 40%. In this respect, the Assembly congratulates the national parliaments of Albania, Andorra, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Finland, Iceland, Ireland, the Republic of Moldova, Monaco, North Macedonia, Norway, San Marino and the Slovak Republic for guaranteeing parity in their parliamentary delegations to the Assembly, even though some of them come from parliaments with a much lower percentage of women.

1. *Assembly debate* on 28 September 2021 (26th sitting) (see [Doc. 15366](#), report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Ms Nicole Trisse; and [Doc. 15376](#), opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Petra Bayr). *Text adopted by the Assembly* on 28 September 2021 (26th sitting).



*Resolution 2394 (2021)*

5. All the parliamentary delegations shall comply with the requirement set out in [Rule 7.1.b](#) of the Rules of Procedure to include at least one woman representative (full member). This requirement, which is binding for small delegations, is unquestionably minimal for medium-sized delegations and even more so for large delegations of 20, 24 or 36 members. In order to promote progress towards parity, and to call on certain parliaments to set a higher example, the regulatory requirements will have to be increased.

6. The Assembly therefore intends to redefine the representation criteria that national parliaments must meet when setting up their delegations to the Assembly. In this respect, it considers that a delegation made up entirely of women does not respect the principle of equal gender representation in the Assembly.

7. Finally, the Assembly supports the political objective in the Council of Europe of promoting the threshold to be reached for participation of women and men that is 40% minimum for each sex. However, such an objective cannot at present be regarded as a regulatory principle, the disregard of which by national delegations would be sanctioned. The Assembly therefore formally undertakes to increase the minimum representation of each sex in its delegations to 40% as from the opening of its 2026 session.

8. In order to make the Assembly more representative and to encourage national delegations to promote more effectively the political objective of equal representation of women and men in the Assembly, in keeping with a non-discriminatory approach, which takes into account the size of the delegations, the Assembly decides to amend its Rules of Procedure as follows:

8.1. with regard to the *composition of national delegations*, in [Rule 6.2.a](#), delete the second sentence and add the following new paragraph [new Rule 6.2.b]:

*“Each national delegation must include both women and men among its representatives. As long as women are under-represented in the Parliamentary Assembly, each national delegation shall include women as members at least in the same percentage as in its parliament or, if this is more favourable to the representation of women, ensure gender representation as follows:*

- *delegations with two seats (4 members) shall include at least one woman as representative;*
- *delegations with three seats (6 members) shall have a minimum of two women, including at least one woman as representative [footnote 1];*
- *delegations with four seats (8 members) shall have a minimum of three women, including at least one woman as representative;*
- *delegations with five seats (10 members) shall have a minimum of three women, including at least two women as representatives;*
- *delegations with six seats (12 members) shall have a minimum of four women, including at least two women as representatives;*
- *delegations with seven seats (14 members) shall have a minimum of five women, including at least three women as representatives;*
- *delegations with ten seats (20 members) shall have a minimum of seven women, including at least four women as representatives;*
- *delegations with twelve seats (24 members) shall have a minimum of eight women, including at least four women as representatives;*
- *delegations with eighteen seats (36 members) shall have a minimum of twelve women, including at least six women as representatives.”*

*[footnote 1: “Pursuant to [Resolutions 1113 \(1997\)](#) and [1376 \(2004\)](#), the delegation of Cyprus can only fill 4 of the 6 seats to which it is entitled; it should be considered as a four-member delegation”];*

8.2. in order to clarify the procedural grounds for a challenge to the credentials of a national delegation relating to its composition, replace [Rule 7.1.b](#) with the following:

*“the conditions set out in [Rule 6.2.a](#) and [Rule 6.2.b](#)”;*

8.3. with regard to the *election of Assembly Vice-Presidents*, as delegations are encouraged to present candidates who are women, add the following sentence at the end of [Rule 16.3](#):

*“A delegation may propose a man as Vice-President only if it includes at least 40% of women”.*

Resolution 2394 (2021)

9. In order to encourage the effective role of women in the decision-making process and in parliamentary work, the Assembly calls on the Assembly's political groups to promote more proactively the balanced representation and participation of women and men in the Assembly's decision-making bodies, and in particular to:

- 9.1. strengthen consultation when nominating candidates for the bureaux of the nine Assembly committees so as to achieve parity in the offices of chairpersons and vice-chairpersons;
- 9.2. establish the principle that, when proposing members of ad hoc committees, their gender breakdown is no less balanced than the composition of the group proposing them or, if this is more favourable to the promotion of gender equality, according to the "one in three" principle;
- 9.3. follow the "one in three" principle in the appointment of women and men as group spokespersons in Assembly debates;
- 9.4. aspire to parity and alternation between men and women for group chair and vice-chair positions;
- 9.5. aspire to follow the "one in three" principle in the appointment of women and men as members of ad hoc committees in charge of election observation.

10. Moreover, the Assembly considers that the "one in three" principle shall apply to the composition and functioning of committees. It therefore decides to amend its Rules of Procedure as follows:

10.1. with regard to the appointment of members of the Monitoring Committee, the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, and the Committee for the Election of Judges to the European Court of Human Rights, add the following sentence to the end of [Rule 44.3.a](#):

*"At the beginning of each ordinary session, the candidatures presented by each political group to each of these committees must include at least one-third women where the group holds at least three seats. The Bureau shall appoint members, ensuring that the committees concerned always include at least one-third women."*;

10.2. with regard to the composition of ad hoc committees, in [Rule 44.4.c](#), after the second sentence add the following sentence:

*"An ad hoc committee, with the exception of ad hoc committees in charge of election observation, shall include at least one-third women"*;

10.3. with regard to the *appointment of rapporteurs by committees*, in [Rule 50.1](#), after the third sentence, add the following sentence:

*"A committee shall include at least one-third women among its rapporteurs"*.

11. Finally, the Assembly instructs its Bureau to ensure that this "one in three" principle is applied in all appointment decisions for which it is responsible, in particular in the institutional representation of the Assembly.

12. The Assembly invites the Bureau to report to it at least once annually on the implementation of the above measures, including on efforts to promote gender mainstreaming and change parliamentary culture on gender equality in the Assembly's work more generally, and to publish this report. In addition, it invites the Bureau to draw up guidelines for committees regarding the promotion of gender balance in their work. These guidelines should aim, inter alia, to ensure that committees pay due attention to gender balance amongst external interlocutors invited to participate in their work and in the appointment of representatives to external events. Committees should also be required to report at least once annually to the Bureau on the implementation of these guidelines and on their efforts to promote gender mainstreaming in their work.

13. The Assembly underlines that progress towards gender equality in parliamentary structures will be hampered if due attention is not paid to the need to eliminate sexism and sexual harassment within these structures. It recalls the crucial recommendations made in its [Resolution 2274 \(2019\)](#) "Promoting parliaments free of sexism and sexual harassment", and instructs the Bureau to report to it by January 2022 on the steps taken to implement this Resolution within the Assembly.

14. The Assembly considers that the implementation of the obligations and objectives set out in this resolution is the collective responsibility of each national parliament and each political party or group. This responsibility should be shared equally within each delegation between all political parties and, in the case of bicameral parliaments, between the two chambers.

*Resolution 2394 (2021)*

15. The Assembly decides that the changes to the Rules of Procedure contained in this resolution shall enter into force at the opening of the January 2023 part-session. The bodies concerned (national delegations, groups, committees) are invited to make adaptations over the months in order to achieve the objectives of more balanced representation of women and men.

## Résolution 2395 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Renforcer la lutte contre les crimes dits d'«honneur»

Assemblée parlementaire

1. Partout dans le monde, la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et les violences faites aux personnes LGBTI sont la manifestation tangible d'une volonté de contrôle et de l'inégalité de genre. Il s'agit de violations graves des droits humains qui doivent être systématiquement et fermement condamnées.
2. L'entrée en vigueur en 2014 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») a marqué une étape majeure en établissant des principes fondamentaux et en demandant aux États parties de tout mettre en œuvre afin de mettre fin à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique. L'Assemblée parlementaire reconnaît que cette Convention est un instrument essentiel de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et lui apporte son soutien indéfectible. La Convention offre un outil pour réprimer la violence liée au prétendu «honneur» perpétrée à l'encontre des femmes et des filles, et les États parties peuvent décider d'appliquer ses dispositions sur la violence domestique à l'égard des hommes et des garçons dans toute leur diversité.
3. La Convention d'Istanbul affirme clairement que la coutume, la tradition, la culture, la religion ou le prétendu «honneur» ne sauraient être présentés comme des justifications de la violence. Aucune circonstance atténuante liée au prétendu «honneur» ne peut être inscrite dans le droit national ou tolérée dans le cadre de jugements. L'Assemblée souligne que le prétendu «honneur» n'est pas un motif, une excuse ou une explication d'une atteinte à l'intégrité physique et à la dignité humaine. Réaffirmant sa [Résolution 1681 \(2009\)](#) «L'urgence à combattre les crimes dits "d'honneur"», elle dénonce fermement ces crimes.
4. Les crimes dits d'«honneur» sont le plus souvent perpétrés ou ordonnés par des membres de la famille des victimes, qui n'acceptent pas une identité de genre, une orientation sexuelle, un style ou un choix de vie, une volonté d'émancipation ou le refus d'un mariage. Ils peuvent prendre la forme de meurtres, séquestrations, enlèvements, torture, mutilations, brûlures, suicides forcés, mariages forcés, thérapies de conversion, ingérences dans le choix d'un·e partenaire, ou agressions. Ils sont souvent prémédités et organisés. Des actions de sensibilisation de grande ampleur doivent être menées afin d'avoir un impact tangible.
5. La pandémie de covid 19 a eu pour conséquence une augmentation des violences fondées sur le genre, dont celles liées à la sauvegarde du prétendu «honneur». Des avancées significatives en matière d'égalité de genre ont été freinées, un recul a même été noté dans certains secteurs. Rappelant sa [Résolution 2339 \(2020\)](#) «Garantir les droits humains en temps de crise et de pandémie: la dimension de genre, l'égalité et la non-discrimination», l'Assemblée souligne qu'une réponse efficace à la pandémie de covid 19 doit comprendre une dimension de genre, être inclusive, avoir une approche intersectionnelle et faire de la prévention et de la lutte contre les violences une priorité. Elle affirme que le système éducatif a un rôle fondamental à jouer afin de promouvoir l'égalité de genre dès le plus jeune âge, de déconstruire les stéréotypes et d'encourager le développement d'un esprit critique.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (26e séance) (voir [Doc. 15347](#), rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Béatrice Fresko-Rolfo. *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 septembre 2021 (26e séance).



*Résolution 2395 (2021)*

6. A la lumière de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que tous les États dont le parlement bénéficie d'un statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie:

6.1. à ratifier et à mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, si tel n'est pas encore le cas, et à mettre en œuvre la [Résolution 2298 \(2019\)](#) «La Convention d'Istanbul sur la violence à l'égard des femmes: réalisations et défis»;

6.2. à abroger dans leur Code pénal toute justification de crime liée à la défense du prétendu «honneur» ou toute circonstance atténuante liée à celle-ci;

6.3. à adopter une définition claire du prétendu «honneur» et à reconnaître la défense du prétendu «honneur» comme une circonstance aggravante de toute forme de violence, à prendre en compte les circonstances aggravantes établies par la Convention d'Istanbul;

6.4. à condamner fermement la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et les violences faites aux personnes LGBTI, à s'assurer de l'exécution des peines prononcées et à dénoncer tout système d'oppression fondé sur le prétendu «honneur»;

6.5. à sanctionner tout discours public incitant à la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et aux violences faites aux personnes LGBTI, notamment au nom d'un prétendu «honneur»;

6.6. à reconnaître la vulnérabilité des personnes LGBTI aux crimes dits d'«honneur» et à les inclure dans tout plan d'action visant à prévenir et à lutter contre ces violences, ainsi qu'à interdire les thérapies de conversion;

6.7. à faire de la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et les violences faites aux personnes LGBTI une priorité et à recenser les cas de violences fondées sur la défense du prétendu «honneur»;

6.8. à adopter des plans d'action visant à prévenir et à lutter contre la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et la violence à l'encontre des personnes LGBTI, comportant une partie dédiée aux violences fondées sur le prétendu «honneur», et à leur assurer un financement adéquat.

7. L'Assemblée les appelle également, en ce qui concerne la protection et l'assistance aux victimes:

7.1. à ouvrir des lignes d'assistance téléphonique, en plusieurs langues, avec du personnel formé, pour les personnes cherchant conseil à la suite de violences subies, dont des violences fondées sur le prétendu «honneur», ou à la recherche d'une protection;

7.2. à assurer la protection, notamment avec des ordonnances de protection, des personnes à risque ou ayant été victimes de violences fondées sur le genre;

7.3. à assurer la formation des fonctionnaires de la police et de la magistrature sur l'identification de la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et les violences faites aux personnes LGBTI, notamment fondées sur le prétendu «honneur», ainsi que l'accueil, le soutien et l'accompagnement des victimes;

7.4. à garantir un nombre de places suffisant, avec un financement adéquat, dans les structures d'accueil pour les personnes ayant fui de telles violences et à proposer un suivi adapté à leur situation;

7.5. à proposer un refuge et un accompagnement aux personnes victimes de violences fondées sur le genre, notamment celles liées au prétendu «honneur» ou victimes potentielles de crimes dits d'«honneur», ayant fui leur pays, dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, à inclure une dimension de genre dans la politique d'asile et à accepter leurs demandes d'asile;

7.6. à soutenir les institutions nationales des droits humains et les organes compétents en matière d'égalité, la société civile et les organisations non gouvernementales œuvrant à la promotion des droits des femmes, la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, ainsi que celles leur portant assistance, en leur garantissant un espace d'action qui leur permet d'accomplir leur travail sans entrave;

7.7. à apporter son soutien aux institutions nationales des droits humains et aux organes compétents en matière d'égalité, à la société civile et aux organisations non gouvernementales dédiées à la protection des droits des personnes LGBTI ainsi que celles leur apportant un soutien et un accompagnement;

*Résolution 2395 (2021)*

- 7.8. à adopter une approche intersectionnelle dans la lutte contre les discriminations fondées sur le genre, la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et les violences faites aux personnes LGBTI.
8. En matière de prévention, l'Assemblée les appelle:
- 8.1. à mener des campagnes de prévention de la violence à l'égard des femmes, de la violence domestique et des violences faites aux personnes LGBTI et de sensibilisation sur les crimes dits d'«honneur», ainsi que des actions de communication à l'attention des parents;
- 8.2. à lancer des campagnes ou des programmes de sensibilisation visant à promouvoir l'égalité de genre auprès de la population en général;
- 8.3. à mener des activités de promotion de l'égalité de genre au sein des établissements éducatifs, dès le plus jeune âge, et à proposer des formations sur la prévention et la détection des violences fondées sur le genre aux enseignant-e-s.
9. L'Assemblée demande également aux parlements nationaux:
- 9.1. de mener des activités de sensibilisation visant à promouvoir l'égalité de genre et à prévenir les violences, dont celles fondées sur le prétendu «honneur»;
- 9.2. d'organiser des débats à intervalles réguliers sur les actions prises au niveau national afin de lutter contre les violences faites aux femmes et la violence domestique, ainsi que sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul ou sa ratification, et de s'engager avec vigueur dans sa promotion.
10. L'Assemblée encourage les organisations de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et les violences faites aux personnes LGBTI à continuer leur action et leur apporte tout son soutien.

**Resolution 2395 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Strengthening the fight against so-called “honour” crimes

Parliamentary Assembly

1. Throughout the world, violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people are the tangible expression of a desire to control and an indicator of gender inequality. They are serious human rights violations which must be systematically and firmly condemned.
2. The entry into force of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210, “Istanbul Convention”) in 2014 laid down a major marker by setting out fundamental principles and calling on the States parties to do everything in their power to put an end to violence against women and domestic violence. The Parliamentary Assembly recognises that this Convention is a key instrument for preventing and combating violence against women and domestic violence that has the Assembly's unwavering support. The Convention offers a tool to reign in so-called “honour”-related violence perpetrated against women and girls and States parties can decide to apply its provisions on domestic violence in relation to men and boys in all their diversity.
3. The Istanbul Convention unequivocally asserts that customs, tradition, culture, religion or so-called “honour” cannot not be put forward as justification for violence. No mitigating circumstance on grounds of so-called “honour” may be enshrined in national legislation or tolerated by courts when passing judgment. The Assembly stresses that so-called “honour” constitutes no ground, excuse or explanation for violating physical integrity and human dignity. Reiterating its [Resolution 1681 \(2009\)](#) “Urgent need to combat so-called honour crimes”, it emphatically condemns these crimes.
4. So-called “honour” crimes are most often perpetrated or ordered by members of the victim's family who refuse to accept their gender identity, sexual orientation, fashion or lifestyle choice, desire for emancipation or refusal of marriage. These crimes may take the form of murder, sequestration, abduction, torture, mutilation, burning, forced suicide, forced marriage, conversion therapy, interference in the choice of a partner or assault. They are often premeditated and organised. Large-scale awareness-raising initiatives must be carried out in order to have a tangible impact.
5. The Covid-19 pandemic has resulted in an increase in gender-based violence, including acts aimed at upholding “honour”. Significant progress made in gender equality has been slowed and even set back in certain sectors. Referring to its [Resolution 2339 \(2020\)](#) “Upholding human rights in times of crisis and pandemics: gender, equality and non-discrimination”, the Assembly emphasises that an effective response to the Covid-19 pandemic must include a gender dimension, be inclusive, take an intersectional approach and make preventing and combating violence a priority. It asserts that the education system has a fundamental role to play in promoting gender equality from the earliest age, deconstructing stereotypes and encouraging the development of critical thinking.

---

1. *Assembly debate* on 28 September 2021 (26th sitting) (see [Doc. 15347](#), report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Béatrice Fresko-Rolfo). *Text adopted by the Assembly* on 28 September 2021 (26th sitting).



*Resolution 2395 (2021)*

6. In light of these considerations, the Assembly calls on the Council of Europe's member States, as well as on all States whose parliaments enjoy an observer or a partner for democracy status, to:
  - 6.1. ratify and implement the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, if they have not already done so, and implement [Resolution 2289 \(2019\)](#) "The Istanbul Convention on violence against women: achievements and challenges";
  - 6.2. abolish from their criminal code any justification of crime linked to the upholding of so-called "honour" or any mitigating circumstance linked to the upholding of "honour";
  - 6.3. adopt a clear definition of so-called "honour" and recognise the upholding of so-called "honour" as an aggravating circumstance of any form of violence, take into account the aggravating circumstances established by the Istanbul Convention;
  - 6.4. firmly condemn violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people, ensure that the sentences passed are carried out and condemn a system of oppression based on so-called "honour";
  - 6.5. punish any public statements inciting violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people, including in the name of so-called "honour";
  - 6.6. recognise that LGBTI persons are vulnerable to so-called "honour" crimes and include them in all action plans aimed at preventing and combating this violence, and also ban conversion therapy;
  - 6.7. make the collection of data on violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people a priority and log cases of violence committed to uphold so-called "honour";
  - 6.8. adopt action plans aimed at preventing and combating violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people, comprising a section dedicated to so-called "honour"-based violence, and provide adequate funding for them.
7. The Assembly also calls on them, where protection and assistance for the victims are concerned, to:
  - 7.1. open telephone helplines, available in several languages and with trained staff, for individuals looking for advice after being subjected to violence, including so-called "honour"-based violence, or seeking protection;
  - 7.2. ensure the protection, including through protection orders, of persons at risk of or having been subjected to gender-based violence;
  - 7.3. train police officers and members of the judiciary in the identification of violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people, including so-called "honour"-based violence, and in the reception of, support and assistance for victims;
  - 7.4. guarantee a sufficient number of places, with adequate funding, in facilities for the reception of persons having fled such violence and offer care appropriate to their situation;
  - 7.5. offer refuge and support for victims of gender-based violence, including so-called "honour"-based violence, or potential victims of so-called "honour" crimes who have fled their own country, in reception centres for asylum seekers, include a gender dimension in asylum policies and accept their requests for asylum;
  - 7.6. support national human rights institutions and equality bodies, civil society and non-governmental organisations working to promote the rights of women and to prevent and combat violence against women and domestic violence, as well as those providing assistance to them, by guaranteeing them a space in which to operate, enabling them to carry out their work without hindrance;
  - 7.7. provide support for national human rights institutions and equality bodies, civil society and non-governmental organisations dedicated to protecting the rights of LGBTI people as well as those providing them with support and assistance;
  - 7.8. adopt an intersectional approach in combating gender-based discrimination, violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people.
8. In the area of prevention, the Assembly calls on them to:
  - 8.1. run campaigns to prevent violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people, and raise awareness of so-called "honour" crimes, as well as communication initiatives aimed at parents;

*Resolution 2395 (2021)*

- 8.2. launch campaigns or awareness-raising programmes to promote gender equality aimed at the general public;
  - 8.3. carry out activities to promote gender equality within education establishments, from the earliest age, and offer training on the prevention and detection of gender-based violence for teachers.
9. The Assembly also asks national parliaments to:
- 9.1. carry out awareness-raising activities aimed at promoting gender equality and preventing violence, including so-called “honour”-based violence;
  - 9.2. organise debates at regular intervals on the action taken at national level to combat violence against women and domestic violence, on the implementation of the Istanbul Convention or its ratification, and engage actively in its promotion.
10. The Assembly encourages the organisations involved in preventing and combating violence against women, domestic violence and violence against LGBTI people to continue their work and expresses its full support for them.

**Résolution 2396 (2021)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## **Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe**

Assemblée parlementaire

1. La vision globale de la protection contemporaine des droits humains a nettement évolué ces dix dernières années. Si la notion de développement durable a mis du temps à s'imposer dans l'élaboration des politiques à l'échelle mondiale, notre perception de l'environnement comme facteur essentiel du développement et des droits humains a entraîné l'apparition de nouveaux défis de nature juridique pour les États membres du Conseil de l'Europe. La pollution de l'environnement, la perte de la biodiversité et la crise climatique nuisent à la planète et à l'humanité en provoquant des décès prématurés parmi la génération actuelle et en privant les générations futures d'un espace vital viable.
2. Ces nouvelles menaces pour la vie humaine, le bien-être et la santé ne procèdent plus uniquement de l'incapacité des pouvoirs publics à faire respecter les droits civils et politiques mais aussi de leur inaction pour prévenir l'effet cumulatif des atteintes aux personnes résultant de la dégradation de l'environnement en raison de l'exploitation commerciale de la nature. La situation actuelle donne de plus en plus fréquemment lieu à des violations des droits fondamentaux et à des contentieux juridiques.
3. L'Assemblée parlementaire note que la Déclaration de Stockholm adoptée à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement établissait explicitement, dès 1972, le lien entre protection de l'environnement et droits humains de première génération, renvoyant indirectement au droit à un environnement sain. Depuis, près de la moitié des pays du monde ont inscrit le droit à un environnement sain dans leur constitution, dont 32 États membres du Conseil de l'Europe. Le droit à un environnement sain est également reconnu mondialement par divers accords et dispositifs régionaux – sauf dans la région européenne.
4. L'Assemblée estime que la vision européenne contemporaine de la protection des droits humains pourrait néanmoins devenir un cadre de référence pour les droits humains écologiques au XXI<sup>ème</sup> siècle, à condition d'agir immédiatement. Jusqu'à présent, cette vision s'est limitée aux droits civils et politiques consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles (STE n<sup>o</sup> 5, ci après «la Convention») et aux droits économiques et sociaux reconnus par la Charte sociale européenne (STE n<sup>os</sup> 35 et 163, ci-après «la Charte»).
5. L'Assemblée observe que la Convention ne mentionne pas expressément la protection de l'environnement et que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour») ne peut donc pas statuer de manière suffisamment efficace sur ce droit humain de nouvelle génération. L'appel à l'action de l'Assemblée, notamment dans sa [Recommandation 1885 \(2009\)](#) «Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain», n'a malheureusement pas été entendu par le Comité des Ministres.

---

1. Discussion par l'Assemblée le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 15367, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). Texte adopté par l'Assemblée le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2211 \(2021\)](#).



*Résolution 2396 (2021)*

6. La jurisprudence de la Cour consacre une protection par ricochet d'un droit à l'environnement en se cantonnant à ne sanctionner que des atteintes à l'environnement qui entraînent simultanément une atteinte à d'autres droits humains déjà reconnus dans la Convention. La Cour privilégie de ce fait une approche anthropocentrée et utilitariste de l'environnement qui empêche toute protection *per se* des éléments naturels. L'Assemblée encourage le Conseil de l'Europe à reconnaître, à terme, la valeur intrinsèque de la Nature et des écosystèmes au nom de l'interdépendance des sociétés humaines avec la Nature.
7. L'Assemblée est convaincue que le Conseil de l'Europe, en tant que première organisation de défense des droits humains et de l'État de droit du continent européen, devrait rester proactif en ce qui concerne l'évolution des droits humains et adapter son cadre juridique en conséquence. Un instrument juridiquement contraignant et opposable, comme un protocole additionnel à la Convention, fournirait finalement une base incontestable à la Cour pour statuer sur les atteintes aux droits humains découlant des effets environnementaux néfastes pour la santé, la dignité et la vie humaine.
8. L'Assemblée considère qu'une reconnaissance explicite du droit à un environnement sain et viable ouvrirait la voie à l'adoption de législations environnementales plus fortes dans les différents pays et inciterait la Cour à adopter une approche plus protectrice. La reconnaissance de ce droit permettrait aux victimes de déposer plus facilement des requêtes en réparation et agirait comme un mécanisme de prévention, qui viendrait s'ajouter à la jurisprudence de la Cour, qui intervient plutôt en réaction.
9. Reconnaître un droit autonome à un environnement sain présenterait l'avantage de pouvoir conclure à une infraction indépendamment de l'atteinte à un autre droit, ce qui lui donnerait une place plus importante. Dans ce contexte, l'Assemblée observe que les Nations Unies mentionnent essentiellement, dans leurs études et résolutions sur les droits humains et l'environnement, les obligations découlant des droits humains relatives à la jouissance d'un « environnement sûr, propre, sain et durable ». Le Conseil de l'Europe devrait être encouragé à reprendre cette terminologie dans ses propres instruments juridiques, sans que cela l'empêche pour autant d'aller plus loin et de garantir le droit à un environnement « décent » ou « écologiquement viable ».
10. L'Assemblée soutient également l'élaboration d'un protocole additionnel à la Charte sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable. La Charte et la Convention sont deux systèmes complémentaires et interdépendants avec leurs spécificités propres, d'où l'importance d'élaborer un protocole additionnel pour chaque traité.
11. L'Assemblée considère en outre qu'il est de plus en plus nécessaire d'assurer un partage des responsabilités entre les acteurs étatiques et non étatiques, y compris les entreprises, pour la prévention et la réduction des dommages à l'environnement. L'autoréglementation du secteur privé n'allant pas toujours dans le sens de l'intérêt commun, l'État a un rôle majeur à jouer en la matière. Les États devraient donc renforcer la responsabilité environnementale des entreprises, notamment en révisant la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et les entreprises et en s'associant aux travaux du « Groupe de travail intergouvernemental des Nations Unies à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme chargé d'élaborer un instrument juridiquement contraignant sur les activités commerciales et les droits de l'homme ».
12. L'Assemblée reconnaît également la responsabilité particulière des générations présentes envers les générations futures. Les dommages irréversibles à l'encontre de la nature et les effets à court et long terme de la crise climatique impacteront négativement les générations futures qui doivent être protégées en conséquence. Afin de consacrer le principe de responsabilité, d'équité et de solidarité transgénérationnelles, de nouveaux droits et devoirs s'imposent. Ainsi, l'Assemblée soutient la reconnaissance d'un droit des générations futures à un environnement sain et de devoirs de l'humanité envers le vivant. Parmi ces devoirs, celui de non-régression répond à l'exigence d'équité transgénérationnelle en constituant un obstacle à la dégradation croissante de l'environnement et en garantissant une sécurité juridique au droit de l'environnement.
13. Alors que les menaces liées à la dégradation de l'environnement et au changement climatique font partie des défis les plus importants auxquels l'humanité est aujourd'hui confrontée, l'Assemblée estime que l'usage illimité de certaines nouvelles technologies (comme l'intelligence artificielle, les nanotechnologies et le génie génétique) pose problème au regard des droits humains. Elle considère en conséquence que le Conseil de l'Europe devrait élaborer une convention relative aux menaces qui pèsent sur l'environnement et aux risques pour la santé, la dignité et la vie humaine s'inspirant de l'approche des « 5P », dans l'esprit de la Déclaration de Stockholm: grâce à la prévention et à la poursuite des atteintes au droit à un environnement sûr, propre, sain et durable et à la protection des victimes, les États contractants adopteraient et appliqueraient sur tout leur territoire des « politiques intégrées » efficaces et offriraient une réponse globale aux

*Résolution 2396 (2021)*

menaces pour l'environnement et aux risques technologiques, les parlements étant chargés de demander des comptes aux gouvernements quant à la mise en œuvre effective de politiques en faveur des droits humains qui soient respectueuses de l'environnement.

14. À la lumière des considérations qui précèdent, l'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe:

14.1. d'établir et de consolider un cadre juridique, au niveau national et européen, pour ancrer le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, en s'appuyant sur les orientations des Nations Unies en la matière;

14.2. de soutenir les efforts multilatéraux en vue de la reconnaissance expresse et de la protection du droit à un environnement sûr, propre, sain et durable par le droit international et européen;

14.3. de participer, sous les auspices du Conseil de l'Europe, à un processus politique visant à élaborer des instruments juridiquement contraignants et opposables, sous la forme d'un protocole additionnel à la Convention et d'un protocole additionnel à la Charte, pour protéger plus efficacement le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable; ainsi qu'une convention fondée sur les «5P» relative aux menaces pour l'environnement et aux risques technologiques pour la santé, la dignité et la vie humaine;

14.4. de renforcer la responsabilité environnementale des entreprises exerçant sur leur territoire en établissant un cadre juridique dédié contraignant qui définisse la responsabilité des entreprises à l'égard de la protection de la vie humaine, du droit à un environnement sûr, propre, sain et durable et de l'intégrité de l'environnement et en les amenant à réduire l'empreinte dommageable de leurs activités sur l'environnement;

14.5. de contribuer à la révision de la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et les entreprises afin de définir et d'y intégrer les obligations relatives à la responsabilité environnementale des entreprises.

15. L'Assemblée invite instamment les parlements nationaux à plaider en faveur d'une protection adaptée du droit à un environnement sûr, propre, sain et durable aux niveaux national, européen et mondial. Il les invite à organiser de grandes consultations publiques à ce sujet, à légiférer sur ces questions et à mettre en chantier les instruments juridiques nécessaires pour parachever la portée globale de ce droit et à contrôler l'application effective de ces lois et instruments.

**Resolution 2396 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## **Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe**

Parliamentary Assembly

1. The global vision of contemporary human rights protection has evolved significantly in the last decade. While the notion of sustainable development has slowly made its way into policy making worldwide, our understanding of the environment as a crucial factor for human development and human rights has brought new legal challenges into focus for the member States of the Council of Europe. Environmental pollution, loss of biodiversity and the climate crisis are making the people and the planet sick, leading to premature deaths in the current generation and stealing viable living space from future generations.

2. These novel threats to human life, well-being and health no longer stem only from national governments' failure to uphold civil and political rights, but also their lack of action to prevent cumulative harm to individuals from environmental degradation due to the commercial exploitation of nature. The current situation increasingly gives rise to both violations of fundamental rights and legal disputes.

3. The Parliamentary Assembly notes that already in 1972, the Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment explicitly linked environmental protection and first generation human rights, indirectly referring to the right to a healthy environment. Since then, about half the countries of the world have recognised the right to a healthy environment in their constitutions, including 32 Council of Europe member States. The right to a healthy environment is also recognised through a series of regional agreements and arrangements worldwide – with the exception of the European region.

4. The Assembly believes that the European vision of contemporary human rights protection could nevertheless become a benchmark for ecological human rights in the 21<sup>st</sup> century, if action is taken now. So far this vision has been limited to civil and political rights enshrined in the European Convention on Human Rights and its Protocols (ETS No. 5, hereafter "the Convention") and socio-economic rights recognised in the European Social Charter (ETS Nos. 35 and 163, hereafter "the Charter").

5. The Assembly notes that the Convention does not make any specific reference to the protection of the environment, and the European Court of Human Rights (hereafter the "Court") can thus not deal effectively enough with this new generation human right. The Assembly's call for action, in particular in Recommendation 1885 (2009) "Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment", was unfortunately not followed by the Committee of Ministers.

6. The Court's case law provides for indirect protection of a right to the environment by sanctioning only environmental violations that simultaneously result in an infringement of other human rights already recognised in the Convention. The Court thus favours an anthropocentric and utilitarian approach to the environment which prevents natural elements from being afforded any protection *per se*. The Assembly encourages the Council of Europe to recognise, in time, the intrinsic value of Nature and ecosystems in the light of the interrelationship between human societies and Nature.

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15367](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting).

See also [Recommendation 2211 \(2021\)](#).



*Resolution 2396 (2021)*

7. The Assembly is convinced that the Council of Europe as the European continent's leading human rights and rule of law organisation should stay proactive in the evolution of human rights and adapt its legal framework accordingly. A legally binding and enforceable instrument, such as an additional protocol to the Convention, would finally give the Court a non-disputable base for rulings concerning human rights violations arising from environment-related adverse impacts on human health, dignity and life.

8. The Assembly considers that an explicit recognition of a right to a healthy and viable environment would be an incentive for stronger domestic environmental laws and a more protection-focused approach by the Court. It would make it easier for victims to lodge applications for remedies and would also act as a preventive mechanism to supplement the currently rather reactive case law of the Court.

9. Recognising an autonomous right to a healthy environment would have the benefit of allowing a violation to be found irrespective of whether another right had been breached and would therefore raise the profile of this right. In this context, the Assembly notes that the United Nations (UN), in its studies and resolutions on human rights and the environment, mainly refers to the human rights obligations linked to the enjoyment of "a safe, clean, healthy and sustainable environment". The Council of Europe should be encouraged to use this terminology for its own legal instruments – though it may want to go even further and guarantee the right to a "decent" or "ecologically viable" environment.

10. The Assembly also supports drafting an additional protocol to the Charter on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment. The Charter and the Convention are two complementary and interdependent systems, each of which has its own specific features, hence the need for separate additional protocols.

11. The Assembly moreover believes that there is a growing need to ensure genuine co-responsibility towards the prevention and alleviation of environmental harm by both States and non-State actors, including corporate actors. As the latter's self-regulation alone does not always serve the common interest, State regulation has a major role to play. States should therefore strengthen corporate environmental responsibility, not least through the revision of Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)3 on Human Rights and Business, and engagement in the work of the UN "open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights on a legally binding instrument on business activities and human rights."

12. The Assembly also recognises the particular responsibility that present generations bear towards future generations. The irreversible damage to nature and the short- and long-term effects of the climate crisis will adversely affect future generations, which must be protected accordingly. In order to entrench the principle of transgenerational responsibility, equity and solidarity, new rights and duties are needed. The Assembly thus supports recognising the right of future generations to a healthy environment and humanity's duties towards living beings. Among these, the duty of non-regression meets the requirement for transgenerational equity by helping to counter growing environmental degradation and by ensuring a degree of legal certainty with respect to environmental law.

13. While the threats of environmental degradation and climate change are amongst the biggest challenges facing humanity today, the Assembly views the unfettered use of certain new, man-made technologies (such as artificial intelligence, nano technology and genetic engineering) as a human rights challenge. It therefore considers that the Council of Europe should prepare a "5P" convention on environmental threats and technological hazards threatening human health, dignity and life – in the spirit of the Stockholm Declaration. By preventing and prosecuting violations of the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, and protecting the victims, the contracting States would adopt and implement state-wide "integrated policies" that are effective and offer a comprehensive response to environmental threats and technological hazards, involving parliaments in holding governments to account on the effective implementation of environment-friendly pro-human rights policies.

14. In the light of the above considerations, the Assembly recommends to the member States of the Council of Europe to:

14.1. build and consolidate a legal framework – domestically and at European level – to anchor the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, based on the UN guidance on this matter;

14.2. support multilateral efforts concerning the explicit recognition and protection of the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment through international and European law;

*Resolution 2396 (2021)*

- 14.3. participate in a political process under Council of Europe auspices aimed at preparing legally binding and enforceable instruments – an additional protocol to the Convention, and an additional protocol to the Charter – in order to protect more effectively the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, as well as a “5P” convention on environmental threats and technological hazards threatening human health, dignity and life;
- 14.4. strengthen corporate environmental responsibility of enterprises operating under their jurisdiction by setting up a dedicated binding legal framework that defines corporate responsibility for safeguarding human health, the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, and environmental integrity, and by making them reduce the harmful environmental footprint of their commercial activities;
- 14.5. contribute to the revision of the Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business in order to determine and incorporate the requirements of corporate environmental responsibility.
15. The Assembly urges national parliaments to advocate for adequate protection of the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment at national, European and global level. It invites them to hold extensive public consultations on this matter and to proceed with the adoption of laws and the initiation of the legal instruments necessary for the completion of the comprehensive coverage of this right, and to monitor their effective implementation.

## Recommandation 2211 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2396 \(2021\)](#) «Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe», et réaffirme qu'il est nécessaire que le Conseil de l'Europe modernise son activité normative afin d'y inclure les droits humains de nouvelle génération. L'Assemblée est vivement préoccupée par la vitesse et l'ampleur de la dégradation de l'environnement, de la perte de la biodiversité et de la crise climatique qui affecte directement la santé, la dignité et la vie humaine. Elle considère qu'il est grand temps que le Conseil de l'Europe fasse preuve d'ambition et d'une vision stratégique pour l'avenir en se montrant à la hauteur de ce défi majeur porteur de transformations pour les droits humains et en veillant à renforcer la protection de ces droits à l'heure où des menaces environnementales systémiques pèsent sur les générations actuelles et futures.

2. L'Assemblée constate que les dommages environnementaux font de plus en plus obstacle à la réalisation des droits humains de première et de deuxième génération sur le plan individuel et sur celui de la société dans son ensemble, mettant ainsi à mal les valeurs communes que le Conseil de l'Europe est chargé de défendre. Ces dommages sont reconnus dans le cadre des procédures contentieuses de niveau national en matière environnementale, aussi bien en Europe qu'au-delà. Ils constituent un motif impérieux pour renforcer et actualiser l'arsenal juridique du Conseil de l'Europe et pour établir un lien entre les actions de niveau national et les engagements pris au titre des traités internationaux pertinents, comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et l'Accord de Paris.

3. À cet effet, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

3.1. d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après «la Convention») sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, s'appuyant sur la terminologie utilisée par les Nations Unies et le texte reproduit ci-dessous, qui fait partie intégrante de la présente recommandation; l'inclusion de ce droit dans la Convention établirait clairement que les États membres ont la responsabilité de maintenir l'environnement dans un bon état, qui permette de vivre dans la dignité et en bonne santé et d'exercer pleinement d'autres droits fondamentaux; elle favoriserait aussi une protection beaucoup plus efficace d'un environnement sûr, propre, sain et durable au niveau national y compris pour les générations futures;

3.2. d'élaborer un protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE n°s 35 et 163, ci-après «la Charte») sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable; l'inclusion de ce droit dans la Charte permettrait de reconnaître l'interdépendance entre la protection des droits sociaux et la protection de l'environnement; elle permettrait également aux organisations non-gouvernementales d'effectuer des réclamations collectives en matière environnementale;

3.3. d'entamer les travaux préparatoires à une étude de faisabilité pour une convention de type «5P» sur les menaces pour l'environnement et les risques technologiques pour la santé, la dignité et la vie humaine; l'établissement d'une telle convention permettrait d'y inscrire les principes de prévention, de

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15367](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).



*Recommandation 2211 (2021)*

précaution et de non-régression, nécessaires pour assurer l'effectivité de la protection du droit de l'humanité à un environnement sain; la convention pourrait également intégrer un mécanisme supranational de contrôle à l'instar des comités d'experts indépendants comme le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO);

3.4. de réviser la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises dans le but de renforcer la responsabilité environnementale des entreprises afin de protéger de manière adéquate le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable.

*Recommandation 2211 (2021)*

**Annexe – Texte de la proposition pour un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sûr, propre, sain et durable**

**Préambule**

Les États membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention européenne des droits de l'homme, signataires du présent protocole,

Considérant l'urgence de la crise environnementale et ses conséquences sur la biodiversité, sur les écosystèmes et sur les générations présentes et futures;

Reconnaissant l'interdépendance entre la protection de l'environnement et les droits humains;

Prenant en compte la valeur intrinsèque de la Nature et le caractère primordial des devoirs et obligations des générations présentes à l'égard de l'environnement et des générations futures;

Rappelant que chaque être humain «a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être» et qu'il a «le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures» (Principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972);

Notant que le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable nécessite de dépasser l'approche par les droits individuels seuls;

Résolus à définir le droit à un environnement sain comme un droit de l'humanité autonome;

Sont convenus de ce qui suit:

**Titre I – Définition**

*Article 1*

Aux fins du présent Protocole additionnel, on entend par «droit à un environnement sûr, propre, sain et durable» le droit des générations actuelles et futures de vivre dans un environnement non-dégradé, viable et décent, propre à assurer leur santé, développement et bien-être.

**Titre 2 – Principes généraux**

*Article 2: Principe de responsabilité, d'équité et de solidarité transgénérationnelles*

Toute génération a le devoir de protéger l'environnement et la biodiversité et d'empêcher toute atteinte irréparable et irréversible à la vie sur Terre, pour assurer aux générations suivantes le droit de vivre dans un environnement sûr, propre et sain.

Toute génération veille à utiliser et gérer de manière écologiquement durable les ressources naturelles, et à faire en sorte que les progrès scientifique et technologique dans tous les domaines ne nuise pas à la vie sur Terre.

Toute génération est responsable de la protection de l'environnement et se doit:

- a. de prévenir les dommages environnementaux;
- b. de réparer les dommages environnementaux.

*Article 3: Principe de non-discrimination environnementale*

- a. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination à raison de son appartenance à une génération.
- b. Toute Haute Partie contractante veille à interdire la discrimination et à garantir une protection égale et efficace contre la discrimination pour permettre à tout individu, groupe et peuple de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable.
- c. Toute Haute Partie contractante veille à prendre des mesures supplémentaires pour protéger les droits des personnes plus vulnérables face aux dommages environnementaux ou qui sont particulièrement menacées par ceux-ci.

*Recommandation 2211 (2021)**Article 4: Principes de prévention, de précaution, de non-régression et in dubio pro natura*

En cas de risque avéré d'atteinte à l'environnement et à la biodiversité, des mesures d'action préventive et de correction, par priorité à la source, doivent être mises en place pour éviter la survenance de dommages environnementaux.

En cas de risque de dommage sérieux sur l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement et de la biodiversité.

- a. Tout retour en arrière en matière de protection juridique de l'environnement ou de l'accès à la justice environnementale est interdite.
- b. Les dispositions nationales et internationales relatives à l'environnement, ne peuvent faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et technologiques du moment.

En cas de doute, toutes les questions soumises aux tribunaux, organismes administratifs et autres décideurs doivent être résolues de la manière la plus favorable à la protection et conservation de la nature, en privilégiant les alternatives les moins nocives pour l'environnement.

**Titre 3 – Droit matériel***Article 5: Droit à un environnement sûr, propre, sain et durable*

Toute personne a droit à un environnement sûr, propre, sain et durable.

*Article 6: Droits procéduraux*

- a. Toute personne a droit à l'accès à l'information détenue par les autorités publiques en matière d'environnement, sans qu'elle soit obligée de faire valoir un intérêt.
- b. Si un projet, un programme ou une politique a une incidence sur l'environnement et la biodiversité, toute personne a droit à une consultation préalable afin d'être entendue par les instances décisionnelles concernant son autorisation et élaboration
- c. Toute personne a droit d'accès à la justice en matière d'environnement.
- d. Toute personne, dont les droits reconnus dans le présent Protocole ont été violés, a droit à un recours effectif.

**Titre 4 – Conditions de mise en œuvre du protocole***Article 7*

Dans l'interprétation du droit reconnu à l'article 5 du présent Protocole, il sera fait application des principes du droit international et européen de l'environnement.

L'exercice des droits énoncés dans ce Protocole ne peut être soumis qu'à des formalités, conditions, et restrictions prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

**Titre 5 – Clauses finales***Article 8*

Aucune dérogation au titre de l'article 15 de la Convention n'est autorisée aux dispositions du présent Protocole, à l'exception de l'article 6 b de celui-ci.

*Recommandation 2211 (2021)**Article 9*

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole au titre de l'article 57 de la Convention, à l'exception de l'article 6 b de celui-ci.

*Article 10*

Le présent Protocole est ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention européenne des droits de l'homme. Il sera soumis à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le.la Secrétaire Général.e du Conseil de l'Europe

*Article 11*

- a. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit la date à laquelle cinq États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole.
- b. Pour toute Haute Partie contractante qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Le.la Secrétaire Général.e du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. la date d'entrée en vigueur du présent Protocole;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le [date], en anglais et en français, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le.la Secrétaire Général.e du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe.

**Recommendation 2211 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## **Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe**

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2396 \(2021\)](#) “Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe” and reiterates the need for the Council of Europe to modernise its standard setting activity so as to embrace the new generation of human rights. The Assembly is highly concerned by the speed and extent of environmental degradation, loss of biodiversity, and the climate crisis that directly impact on human health, dignity and life. It considers that it is high time for the Council of Europe to show ambition and strategic vision for the future by facing up to this major transformative challenge for human rights and securing their enhanced protection in the era of systemic environmental threats to the present and future generations.
2. The Assembly notes that harmful environmental impacts are increasingly affecting the enjoyment of first and second generation human rights by individuals and society at large, hurting the shared values that the Council of Europe is called upon to defend. Those impacts are being recognised through environmental litigation at national level across Europe and beyond; they constitute a compelling case for consolidating and updating the Council of Europe legal arsenal, and linking up national action with commitments under the relevant international treaties, such as the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Paris Agreement.
3. To this end, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:
  - 3.1. draw up an additional protocol to the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, hereafter “the Convention”) on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, based on the terminology used by the United Nations and drawing on the text reproduced below, which is an integral part of this recommendation. The inclusion of this right in the Convention would establish the clear responsibility of member States to maintain a good state of the environment that is compatible with life in dignity and good health and the full enjoyment of other fundamental rights; this would also support a much more effective protection of a safe, clean, healthy and sustainable environment at national level, including for generations to come;
  - 3.2. draw up an additional protocol to the European Social Charter (ETS Nos. 35 and 163, hereafter “the Charter”) on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment; the inclusion of this right in the ESC would make it possible to recognise the interrelationship between protection of social rights and environmental protection; it would also enable non-governmental organisations to lodge collective complaints on environmental issues;
  - 3.3. launch the preparation of a feasibility study for a “5P” convention on environmental threats and technological hazards threatening human health, dignity and life; the drawing-up of such a convention would afford an opportunity to incorporate therein the principles of prevention, precaution and non-regression, which are necessary if humanity’s right to a healthy environment is to be properly protected; the convention could also include a supranational monitoring mechanism modelled on independent

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15367](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting).



*Recommendation 2211 (2021)*

expert committees such as the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) and The Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO);

3.4. revise Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business with a view to strengthening corporate environmental responsibility for the adequate protection of the human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment.

**Appendix – Text of the proposal for an additional protocol to European Convention on Human Rights, concerning the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment**

**Preamble**

The member States of the Council of Europe and other High Contracting Parties to the European Convention on Human Rights, signatories hereto,

Considering the urgent nature of the environmental crisis and its consequences for biodiversity, ecosystems and present and future generations;

Recognising the interrelationship between environmental protection and human rights;

Taking into account the intrinsic value of Nature and the paramount importance of the duties and obligations of present generations towards the environment and future generations;

Noting that every human being “has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being” and that he bears a “solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations” (Principle 1 of the Stockholm Declaration of 1972);

Noting that the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment requires going beyond an approach based on individual rights alone;

Being resolved to define the right to a healthy environment as an autonomous human right;

Have agreed as follows:

**Section I – Definition**

*Article 1*

For the purposes of this Additional Protocol, “the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment” means the right of present and future generations to live in a non-degraded, viable and decent environment that is conducive to their health, development and well-being.

**Section 2 – General principles**

*Article 2: Principle of transgenerational responsibility, equity and solidarity*

Every generation has a duty to protect the environment and biodiversity and to prevent any irreparable and irreversible damage to life on Earth, so as to ensure the right of subsequent generations to live in a safe, clean, healthy and sustainable environment.

Every generation shall ensure that natural resources are used and managed in an environmentally sustainable manner, and that scientific and technological progress in all areas does not harm life on Earth.

Every generation is responsible for protection of the environment and has a duty to:

- a. prevent environmental damage;
- b. remedy environmental damage.

*Article 3: Principle of environmental non-discrimination*

- a. No one shall be discriminated against on account of his/her belonging to a particular generation.
- b. Each High Contracting Party shall see to it that discrimination is prohibited and shall ensure equal and effective protection against discrimination to enable all individuals, groups and peoples to enjoy a safe, clean, healthy and sustainable environment
- c. Each High Contracting Party shall ensure that additional measures are taken to protect the rights of persons who are more vulnerable to or particularly threatened by environmental harm.

*Recommendation 2211 (2021)*

*Article 4: Principles of prevention, precaution, non-regression and in dubio pro natura*

Where a risk of harm to the environment and biodiversity has been established, measures for preventive action and rectification, as a priority at source, shall be put in place to avoid the occurrence of environmental damage.

Where there are threats of severe damage to the environment or to human, animal or plant health, lack of scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent the degradation of the environment and biodiversity.

- a. Any rolling back of legal protection of the environment or of access to environmental justice shall be prohibited.
- b. National and international provisions on the environment may be subject only to continuous improvement, having regard to the current state of scientific and technological knowledge.

In case of doubt, all matters before courts, administrative agencies and other decision makers must be resolved in a way most likely to favour the protection and conservation of nature, with preference to be given to alternatives that are least harmful to the environment.

### **Section 3 – Substantive right**

*Article 5: Right to a safe, clean, healthy and sustainable environment*

Everyone has the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment.

*Article 6: Procedural rights*

- a. Everyone is entitled to access information relating to the environment held by public authorities, without having to prove an interest.
- b. If a project, programme or policy has an impact on the environment and biodiversity, everyone shall be entitled to be consulted in advance in order to be heard by the decision-making bodies regarding the authorisation and development of that project.
- c. Everyone has the right of access to justice in matters relating to the environment.
- d. Everyone whose rights as set forth in this Protocol are violated shall have an effective remedy.

### **Section 4 – Implementation of the protocol**

*Article 7*

In the interpretation of the right set forth in Article 5 of this Protocol, the principles of international and European environmental law shall be applied.

The exercise of the rights set forth in this Protocol may be subject only to such formalities, conditions and restrictions as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or for the protection of the rights and freedoms of others.

### **Section 5 – Final clauses**

*Article 8*

No derogation from the provisions of this Protocol, with the exception of Article 6 b thereof, shall be made under Article 15 of the Convention.

*Article 9*

No reservation may be made under Article 57 of the Convention in respect of the provisions of this Protocol, with the exception of Article 6 b thereof.

*Article 10*

This Protocol shall be open for signature by the member States of the Council of Europe and the other High Contracting Parties to the European Convention on Human Rights. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

*Article 11*

- a. This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the date on which five member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance.
- b. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c. any date of entry into force of this Protocol;
- d. any other act, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Strasbourg on [date], in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy, which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.

## Résolution 2397 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique

Assemblée parlementaire

1. L'Accord de Paris, adopté en 2015 par les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et signé par les 47 États membres du Conseil de l'Europe, appelle à une action plus énergique en faveur du climat et, parallèlement à un mouvement citoyen d'envergure mondiale fortement porté par les jeunes, crée une pression politique et une dynamique propices à une action plus ambitieuse en faveur du climat partout dans le monde.
2. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2210 \(2018\)](#) «Changement climatique et mise en œuvre de l'Accord de Paris» dans laquelle elle soulignait l'importance de l'action parlementaire concernant l'adoption de mesures nationales fortes pour promouvoir la mise en œuvre de l'Accord de Paris à tous les niveaux de gouvernance et appelait les parlements nationaux à veiller à ce que des structures, des mécanismes et des ressources spécifiques soient mis en place pour intensifier les efforts nationaux en matière de lutte contre le changement climatique.
3. Notant que la crise climatique, d'origine humaine, est également responsable de la recrudescence des pandémies et des zoonoses, l'Assemblée appelle une nouvelle fois à une action immédiate pour éviter la survenue de catastrophes futures. Le changement climatique exige une adaptation à long terme et une évolution de nos modes de vie, de production et de consommation et seuls des citoyens informés et engagés sauront faire preuve de résilience et s'engager dans une dynamique collective.
4. Si les mouvements de protestation ont fait la preuve de leur force, les voix exprimées ont néanmoins besoin d'une structure institutionnelle pour permettre une participation citoyenne durable, régulière et efficace. L'Assemblée a la ferme conviction que la démocratie représentative peut être enrichie par une participation publique véritable, qui permettra également de répondre de manière crédible aux demandes des citoyens, en particulier des jeunes, d'être plus régulièrement associés à la prise de décisions et au débat sur la transition écologique et la relance verte.
5. L'Assemblée invite donc instamment les gouvernements à combiner un engagement politique clair et une gouvernance descendante avec des formes de gouvernance ascendante et participative, afin de répondre à l'urgence de la crise climatique et de garantir une contribution significative des citoyens. La démocratie délibérative peut également agir comme un remède à la menace résurgente des régimes autoritaires et redynamiser les pratiques démocratiques.
6. À cet égard, l'Assemblée, soulignant la nécessité d'accroître la participation active des citoyens et d'assurer un plus grand engagement de tous dans la conduite des affaires publiques, se réfère à sa [Résolution 1746](#) et à sa [Recommandation 1928 \(2010\)](#) «Démocratie en Europe: crises et perspectives» dans lesquelles elle appelait tous les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place des mécanismes

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15351](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. George Papandreou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2212 \(2021\)](#).



*Résolution 2397 (2021)*

participatifs et délibératifs, tels que des jurys ou conférences de citoyens, pour faciliter la participation de ces derniers au processus décisionnel s'agissant d'une affaire publique qui les concerne et qu'il convient de traiter d'urgence.

7. Conformément à sa [Résolution 2271](#), à sa [Recommandation 2150 \(2019\)](#) «Renforcement de la coopération avec les Nations Unies dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030» et la [Résolution 2369 \(2021\)](#) «La vision de l'Assemblée sur les priorités stratégiques du Conseil de l'Europe», l'Assemblée réaffirme également son plein soutien à la réalisation des Objectifs de développement durable, en particulier de l'Objectif 16 «Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable» qui comprend l'Objectif 16.7 «Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions».

8. L'Assemblée constate que les assemblées citoyennes, en particulier, sont un moyen de faire appel à la sagesse collective, de restaurer la confiance dans la politique et de permettre aux citoyens de se réappropriier l'espace public qui a été investi par les réseaux sociaux. Par leurs contributions, les citoyens peuvent éclairer l'action environnementale et fournir aux pouvoirs publics des informations utiles sur les préférences des citoyens, les compromis qu'ils sont disposés à faire et le soutien du public aux actions menées.

9. Pour assurer leur crédibilité et leur pertinence, les assemblées citoyennes devraient:

9.1. fonder leur travail sur la raison, des données probantes, des arguments, des perspectives et différentes formes de connaissances, sans être dominées par le pouvoir, l'argent ou des logiques partisans;

9.2. s'efforcer de limiter l'influence excessive de groupes d'intérêts et de pression et sélectionner les citoyens par tirage au sort, en veillant à tenir compte de tous les groupes d'âge, et niveaux de qualification, des disparités socio-économiques et de la répartition géographique;

9.3. assurer une coopération étroite avec la communauté scientifique pour parvenir à des décisions judicieuses fondées sur des données scientifiques;

9.4. confronter les avis des experts à ceux des groupes d'intérêts et mobiliser un large éventail de parties prenantes, dont des organisations non gouvernementales – notamment de jeunesse – l'industrie et des militants écologistes;

9.5. susciter un débat national afin que les citoyens gagnent en pouvoir et en confiance, que les mesures proposées aient plus de chances de remporter l'adhésion de la population et qu'une pression s'exerce sur les décideurs politiques pour qu'ils mettent les recommandations en œuvre.

10. À terme, il appartient aux décideurs de donner corps aux recommandations et aux propositions des assemblées de citoyens et de veiller à les intégrer au processus politique, notamment par l'intermédiaire des commissions parlementaires.

11. L'Assemblée fait valoir que pour porter ses fruits, la lutte contre le changement climatique pourrait nécessiter des actions allant bien au-delà de ce que les assemblées pour le climat ont proposé jusqu'ici. Les futures assemblées citoyennes devront s'attaquer aux causes profondes et systémique de l'urgence climatique. Cela suppose notamment:

11.1. d'affirmer explicitement la nécessité d'un changement systémique ambitieux;

11.2. de communiquer aux citoyens les prévisions disponibles les plus notables sur les effets du changement climatique pour illustrer de façon explicite ses véritables conséquences sur la vie des populations dans le monde entier;

11.3. de tenir compte de tous les scénarios possibles, en adoptant une approche tournée vers l'avenir;

11.4. de concevoir un processus robuste et indépendant, comprenant des procédures applicables aux décisions clés, à la définition de l'agenda, à la sélection des experts, au vote;

11.5. de donner la possibilité aux citoyens d'agir sur l'agenda, afin de favoriser l'engagement et la créativité et d'éviter les effets délétères de la polarisation du groupe;

11.6. de veiller à ce que les recommandations des citoyens soient complétées par des travaux de spécialistes, par une évaluation des coûts et fondées sur des faits avérés;

11.7. de mettre en place un suivi responsable, permettant aux membres des assemblées citoyennes d'évaluer tout texte législatif issu de leurs délibérations et d'y apporter leur contribution.

*Résolution 2397 (2021)*

12. L'Assemblée considère qu'il est d'une importance capitale d'associer les jeunes à la prise de décisions en matière de lutte contre la crise climatique et renvoie aux travaux du Conseil consultatif pour la jeunesse du Conseil de l'Europe, qui incarne parfaitement la démocratie participative au niveau européen et sert d'exemple à tous les États membres qui s'engagent dans des processus participatifs.

13. Se référant à la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme et au Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie, l'Assemblée appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe à encourager une participation constante des jeunes et une éducation à la citoyenneté dans les écoles et les universités, ainsi que dans les groupes de citoyens et les organisations non gouvernementales. Cette démarche implique d'autoriser les enfants et les adolescents à intervenir dans les processus de prise de décision, essentiels pour leur donner les moyens de prendre part à la vie publique, et pour encourager l'esprit critique et la participation à des pratiques démocratiques.

14. Par ailleurs, l'Assemblée se félicite de la conférence de l'Union européenne sur l'avenir de l'Europe, qu'elle voit comme un exercice ouvert et inclusif de démocratie délibérative visant à associer directement les citoyens à la définition de la voie que l'Europe doit suivre et à l'élaboration de ses politiques, grâce à la mise en place d'une série d'assemblées et de panels de citoyens à l'échelle européenne et notamment de plateformes numériques multilingues. Dans le prolongement de son débat conjoint sur le thème de l'environnement et des droits humains, l'Assemblée devrait contribuer à la conférence pour plaider en faveur de la reconnaissance juridique universelle du droit de vivre dans un environnement sain.

15. Enfin, l'Assemblée souligne le potentiel de la délibération publique pour répondre à des enjeux de politique publique qui nécessitent de prendre en compte à la fois des valeurs et des données probantes et encourage tous les États membres du Conseil de l'Europe à inscrire l'approche délibérative dans le cycle d'élaboration des politiques afin de favoriser une approche constructive qui transcende la multiplicité des intérêts.

**Resolution 2397 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## More participatory democracy to tackle climate change

Parliamentary Assembly

1. The 2015 Paris Agreement of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, which was signed by all 47 member Council of Europe member States, promotes stronger climate action, and along with a world-wide citizen movement, strongly driven by young people, has created political pressure and a momentum for more ambitious climate action throughout the world.
2. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2210 \(2018\)](#) “Climate change and implementation of the Paris Agreement” stressing the importance of parliamentary action in taking strong national measures to promote the implementation of the Paris Agreement at all levels of governance, and calling on national parliaments to ensure that dedicated structures, mechanisms and resources are in place for stepping up national efforts on climate change.
3. Noting that the human-made climate crisis is also responsible for the upsurge in pandemics and zoonotic diseases, the Assembly reiterates its call for immediate action to prevent future catastrophic events. Climate change demands long term adaptation and changes in behaviour, production and consumption patterns and only informed and committed citizens will be able to show resilience and engage in a collective dynamic.
4. While protest movements have shown their strength, the positions voiced need an institutional structure to allow for sustainable, regular and impactful public participation. The Assembly strongly believes that representative democracy can be enriched by meaningful public participation, which also provides a credible response to citizens demands, in particular young people, to be more regularly involved in decision-making and in the debate on the ecological transition and the green recovery plan.
5. The Assembly therefore urges governments to combine a clear political engagement and top-down leadership with bottom-up, participatory governance, to tackle the urgency of the climate crisis and ensure meaningful contributions from citizens. Deliberative democracy can also provide an antidote to the resurgent threat of authoritarian regimes and reinvigorate democratic practices.
6. In this respect, stressing the need to increase citizens’ active participation and ensure further involvement of all people in the conduct of public affairs, the Assembly refers to its [Resolution 1746](#) and [Recommendation 1928 \(2010\)](#) “Democracy in Europe: crises and perspectives”, in which it called on all Council of Europe member States to establish participatory and deliberative mechanisms, such as citizens’ juries or conferences to facilitate citizens’ participation in decision making on a public affair that is of urgent concern to them.
7. In line with its [Resolution 2271](#) and [Recommendation 2150 \(2019\)](#) “Strengthening co-operation with the United Nations in implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development” and [Resolution 2369 \(2021\)](#) “The Assembly’s vision on the strategic priorities for the Council of Europe”, the Assembly also reiterates its

---

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15351](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr George Papandreou). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting). See also [Recommendation 2212 \(2021\)](#).



*Resolution 2397 (2021)*

firm support to achieving the Sustainable Development Goals, in particular Goal 16 “Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development”, which includes Target 16.7 “Ensure responsive, inclusive, and participatory and representative decision-making at all levels”.

8. The Assembly notes that citizens’ assemblies in particular represent a way to tap into the collective wisdom, restore trust in politics and allow citizens to reclaim the public space which has been taken over by social media. Citizens’ input can inform environmental action and provide governments with useful information on people’s preferences, the trade-off they are ready to make as well as public support for action.

9. To be relevant and credible, citizens’ assemblies should:

9.1. base their work on reason, evidence, arguments, perspectives and different forms of knowledge and not be dominated by power, money or partisan logics;

9.2. aim at reducing the excessive influence of interest groups and lobbies and select citizens randomly, paying attention to include all age groups, qualification levels, socio-economic differences and geographical distribution;

9.3. ensure close co-operation with the scientific community to reach meaningful science-based decisions;

9.4. confront experts’ views with vested interests and engage a wide range of stakeholders, including non-governmental organisations, particularly youth NGOs, industry and environmental activists;

9.5. generate a national debate to create a sense of empowerment and self-confidence as citizens, prepare for people’s support of the proposed measures and put pressure on policy makers to implement the recommendations.

10. Ultimately, it is the responsibility of the decision makers to give power to citizens’ assemblies’ recommendations and proposals and ensure that they are incorporated into the policy process, including via parliamentary committees.

11. The Assembly argues that a successful approach to climate change may require action far beyond what climate assemblies have proposed thus far and future citizens’ assemblies need to address the underlying systemic drivers of the climate emergency. This involves *inter alia*:

11.1. being explicit on the need for ambitious systemic change;

11.2. sharing with citizens the most pre-eminent available forecasts of climate impacts to explicitly illustrate the real consequences for people’s lives globally;

11.3. sharing all possible scenarios with a future-focused approach;

11.4. designing a robust independent process, including procedures on key decisions, agenda set up, selection of experts and voting procedures;

11.5. allowing citizens to influence the agenda, which enhances ownership and creativity, with the benefit of dissolving group polarisation;

11.6. ensuring that citizens’ recommendations are complemented by further expertise, cost assessments and evidence-based input;

11.7. providing for an accountable follow-up, allowing citizens’ assembly members to evaluate and provide input to any legislation that flows from their deliberations.

12. The Assembly believes that involving young people in decision-making processes addressing the climate crisis is of key importance and refers to the work of the Advisory Council on Youth of the Council of Europe, which is a living example of participatory democracy at European level and serves as a model to all member States embarking on participatory processes.

13. Referring to the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education and to the Reference Framework of Competences for Democratic Culture, the Assembly calls on all Council of Europe member States to encourage continuous youth participation and citizenship education in schools and universities, communities and non-governmental organisations. This includes giving children and young people the right to participate in decision-making processes, which are key to empowering them to participate in public life, foster critical thinking and engage in democratic practices.

*Resolution 2397 (2021)*

14. Furthermore, the Assembly welcomes the European Union Conference on the Future of Europe, an open and inclusive exercise in deliberative democracy which seeks to engage citizens directly to help guide Europe's future direction and policy making through a Europe-wide series of citizens' assemblies and panels, including multilingual digital platforms. As a follow-up to its joint debate on the environment and human rights, the Assembly should provide an input to the conference to make the case for the universal legal recognition of the right to live in a healthy environment.

15. Finally, the Assembly underlines the potential to use public deliberation to tackle public policy problems that require the consideration of both values and evidence, and encourages all Council of Europe member States to embed deliberative processes in the policy cycle to facilitate the constructive reconciliation between a multitude of interests.

## Recommandation 2212 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2397 \(2021\)](#) «Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique» et souligne la valeur ajoutée de pratiques démocratiques innovantes, ainsi que d'une participation et d'une délibération des citoyens accrues, qui visent à renforcer la démocratie et à favoriser des réponses plus efficaces aux dilemmes majeurs en matière de politiques, notamment la crise climatique.
2. Les immenses défis posés par le changement climatique, ainsi que par son ampleur, sa nature et ses conséquences sans précédent, notamment les conflits distributifs et les nécessaires adaptations à la vie sociale, économique et personnelle, arrivent au moment où, partout dans le monde, les démocraties sont fragiles et où la confiance des citoyens dans les élus, les institutions et les experts s'érode.
3. L'Assemblée est convaincue que la participation et la délibération des citoyens, associées à la démocratie représentative, peuvent contribuer à affermir le soutien de l'opinion publique, la légitimité, la confiance, l'autonomisation, l'inclusion et l'égalité, et encourager une approche constructive qui transcende la multiplicité des intérêts. Elle reconnaît également que la transformation numérique ouvre de nouvelles voies pour promouvoir l'engagement des citoyens et leur participation aux affaires publiques et à la prise de décision, ce qui renforce la gouvernance démocratique.
4. Gardant à l'esprit que les changements des modes de production et de consommation impliquent une modification de nos modes de vie qui requiert la participation de tous, l'Assemblée a la ferme conviction que seuls des citoyens informés et engagés sauront faire preuve de résilience et s'engager dans une dynamique collective en vue d'une action environnementale ambitieuse.
5. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 5.1. sur la base des travaux du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance ainsi que de la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local (2018) et les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques (2017), d'encourager son comité directeur compétent à rédiger un rapport sur les nouvelles formes de démocratie participative en vue de partager les bonnes pratiques entre États membres, et de tenir compte du présent rapport en tant que contribution au domaine spécifique du changement climatique;
  - 5.2. d'inviter les États membres à promouvoir des moyens efficaces pour améliorer les compétences des citoyens en matière de culture démocratique, en s'appuyant notamment sur le Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie du Conseil de l'Europe, avec pour objectif de donner plus de pouvoir aux citoyens, tout particulièrement aux jeunes générations, afin de répondre aux défis environnementaux de façon constructive;

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15351](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. George Papandreou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).



*Recommandation 2212 (2021)*

5.3. d'envisager la mise en place, en coopération avec l'Union européenne, d'une «Assemblée citoyenne pour le climat et l'avenir de l'Europe» à l'échelle européenne, qui rassemblerait des citoyens, des experts ainsi que des élus aux échelles locale, régionale, nationale et européenne, et de débattre de cette proposition au cours du prochain Forum mondial de la démocratie, qui se tiendra du 8 au 10 novembre 2021 sur le thème: «La démocratie au secours de l'environnement».

## Recommendation 2212 (2021)<sup>1</sup>

Provisional version

# More participatory democracy to tackle climate change

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2397 \(2021\)](#) “More participatory democracy to tackle climate change”, highlighting the added value of innovative democratic practices and enhanced citizens’ participation and deliberation, which aim at deepening democracy and allowing for more effective responses to major policy dilemmas, in particular the climate crisis.
2. The enormous challenges posed by climate change and its unprecedented scale, character and impact, including distributive conflicts and necessary adaptations to social, economic, personal life, come at a time when democracies all over the world are fragile and citizens’ trust in elected officials, institutions and experts is faltering.
3. The Assembly is convinced that citizens’ participation and deliberation, in combination with representative democracy, can help provide public support, legitimacy, trust, empowerment, inclusion and equality, and facilitate the constructive reconciliation between multitude of interests. It also acknowledges that digital transformation opens up additional channels to promote citizen engagement and participation in public affairs and decision-making, thus strengthening democratic governance.
4. Bearing in mind that changes in production and consumption patterns imply a modification of our lifestyles that requires the participation of all, the Assembly strongly believes that only informed and committed citizens will be able to show resilience and engage in a collective dynamic with a view to ambitious environmental action.
5. Consequently, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:
  - 5.1. building on the work of the European Committee on Democracy and Governance, as well as on the 2018 Committee of Ministers’ Recommendation on the participation of citizens in local public life and the 2017 Committee of Ministers’ Guidelines for civil participation in political decision-making, encourages its competent steering committee to draw up a report on new forms of participatory democracy, with a view to sharing good practices amongst member States, and to take into account the present report as a contribution in the specific area of climate change;
  - 5.2. invites member States to promote effective means of enhancing citizens’ competences for democratic culture, in particular through the Council of Europe Reference Framework of Competences for Democratic Culture, with a view to empowering them, especially the young generations, to constructively tackle the environmental challenges;
  - 5.3. considers setting up, in co-operation with the European Union, a European-wide “Citizens’ Assembly for Climate and the future of Europe”, including citizens, experts as well as elected representatives at local, regional, national and European level, and discuss this proposal at the forthcoming World Forum for Democracy entitled “Can Democracy Save the Environment?”, which will take place from 8 to 10 November 2021.

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15351](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr George Papandreou). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting).



## Résolution 2398 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est convaincue de l'importance d'un environnement sain et durable. Elle observe que le changement climatique est devenu une préoccupation mondiale pour l'humanité: il met en péril l'intégrité de tous les écosystèmes et de la biodiversité et fait peser de graves menaces sur la jouissance des droits humains et des libertés fondamentales des individus, notamment le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, garantis par les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). L'humanité se trouve ainsi face à des défis urgents dont les organes du Conseil de l'Europe doivent se saisir sans plus attendre.
2. L'Assemblée rappelle qu'en adhérant à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. En outre, en ratifiant l'Accord de Paris de 2015, les États membres ont pris l'engagement de limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2, de préférence à 1,5 degré Celsius, par rapport au niveau préindustriel.
3. Ainsi, en adhérant à ces deux traités, les États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu leur responsabilité juridique en matière de changement climatique aux niveaux national, européen et international, et donc indirectement la notion de «justice climatique». Si le droit relatif aux droits humains peut s'avérer utile pour assurer la protection de l'environnement et lutter contre le changement climatique, d'autres domaines du droit, notamment le droit pénal et le droit civil, jouent un rôle de plus en plus important dans le «contentieux climatique». L'affaire néerlandaise *Fondation Urgenda c. Pays-Bas*, dans laquelle les tribunaux nationaux ont confirmé l'obligation faite à l'État de prévenir les effets dommageables du changement climatique et de réduire davantage ses émissions de GES, montre clairement que ce type de recours peut aboutir.
4. L'Assemblée s'est toujours efforcée de promouvoir la protection de l'environnement et le rôle du Conseil de l'Europe, qui a notamment élaboré la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172, 1998) et la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150, 1993). Elle regrette donc que ces deux conventions n'aient pas obtenu le nombre de ratifications nécessaires pour entrer en vigueur.
5. Par conséquent, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à porter sans tarder une attention nouvelle à ces deux traités. Dans le contexte actuel, les États membres doivent réfléchir d'urgence à la nécessité de réviser ou de remplacer ces traités afin de les adapter aux défis actuels du changement climatique.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15362](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Ziya Altunyaliz). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2213 \(2021\)](#).



*Résolution 2398 (2021)*

6. Par ailleurs, rappelant les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» («les Principes directeurs des Nations Unies»), la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres sur les droits humains et les entreprises et ses propres [Résolution 2311 \(2019\)](#) et [Recommandation 2166 \(2019\)](#) «Droits de l'homme et entreprises: quelles suites donner à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres?», l'Assemblée souligne qu'il est désormais largement admis que les entreprises ont des responsabilités en matière de violations des droits humains, y compris en matière d'environnement, et que les victimes de ces violations doivent avoir accès à un recours effectif.

7. Par conséquent, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

7.1. à veiller à ce qu'il existe des instruments juridiques pertinents pour répondre aux atteintes à l'environnement et aux autres dommages causés par le changement climatique. A cet égard, l'accès aux recours juridictionnels (civils, pénaux et administratifs) est essentiel, tant pour prévenir que pour réparer les dommages causés par le changement climatique en rapport avec les actes ou omissions des États et des personnes physiques et/ou morales;

7.2. à exécuter les décisions rendues par les juridictions nationales dans les affaires de contentieux climatique;

7.3. à veiller à ce que les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et de la protection des droits humains aient le droit d'engager des procédures contre les États et les entités privées pour des comportements susceptibles d'avoir un impact sur le changement climatique;

7.4. à assurer un environnement propice aux défenseurs des droits humains environnementaux et à s'abstenir de tout acte d'intimidation ou de représailles à leur encontre;

7.5. à renforcer la responsabilité des personnes morales en instaurant un devoir de vigilance des entreprises qui les oblige à préciser leurs activités qui ont une incidence sur l'environnement, et donc sur le changement climatique;

7.6. à veiller à ce que la responsabilité sociale des entreprises en matière de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement soit prise en compte dans les marchés publics et l'octroi d'aides publiques;

7.7. à veiller à ce que toute personne intéressée par le contentieux climatique ait un accès effectif aux informations pertinentes sur les questions environnementales et les risques liés au changement climatique;

7.8. à proposer aux juges et aux praticiens du droit des formations et des ateliers sur les spécificités du droit de l'environnement et les aspects du changement climatique.

8. En ce qui concerne le renforcement de la responsabilité pénale pour des actes ou omissions susceptibles d'avoir un impact sur le changement climatique ou de causer des dommages sérieux à l'environnement, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

8.1. à renforcer leur coopération pour mettre en œuvre une politique pénale commune visant à protéger l'environnement;

8.2. à donner la priorité à l'harmonisation de la législation relative à la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement, en accordant une attention particulière à la définition des infractions environnementales et des sanctions correspondantes;

8.3. à réviser ou remplacer, dès que possible, la Convention n° 172 afin de disposer d'un instrument juridique mieux adapté aux défis actuels;

8.4. à veiller à ce que les infractions environnementales les plus graves soient punies avec la sévérité qui s'impose, en prévoyant des sanctions appropriées dans leur législation pénale et en poursuivant efficacement les auteurs de ces infractions;

8.5. à envisager d'incorporer le crime d'écocide dans leur droit pénal, si ce n'est déjà fait;

8.6. à envisager de reconnaître le principe de compétence universelle pour l'écocide et les infractions environnementales les plus graves, notamment dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998).

9. En ce qui concerne le renforcement de la responsabilité civile pour des actes ou omissions susceptibles d'avoir un impact sur le changement climatique ou de causer des dommages sérieux à l'environnement, l'Assemblée invite les États membres:

9.1. à ratifier la Convention n° 150 et à prendre les mesures nécessaires pour l'adapter aux défis actuels;

9.2. à renforcer la responsabilité civile pour les dommages causés à l'environnement en modifiant le cas échéant la législation nationale en matière de droit civil, en particulier en allégeant la charge de la preuve, en établissant notamment la présomption de fait du lien de causalité pour les personnes qui demandent réparation d'un préjudice; en ajoutant des dispositions particulières relatives à la responsabilité pour préjudice écologique; et/ou en élargissant le champ d'application de la responsabilité objective aux situations liées aux dommages causés à l'environnement.

10. L'Assemblée invite par ailleurs les États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'Union européenne à promouvoir la révision des instruments juridiques pertinents de l'Union européenne relatifs à la responsabilité pour dommages causés à l'environnement, notamment la Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale, afin de les adapter aux défis actuels (dont le changement climatique), conformément aux normes internationales pertinentes et à celles du Conseil de l'Europe.

11. L'Assemblée appelle aussi les États membres du Conseil de l'Europe à respecter tous leurs engagements découlant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris.

12. Elle les invite également à renforcer leur coopération avec d'autres organisations internationales, notamment les Nations Unies, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne, afin de codifier des normes cohérentes relatives à la responsabilité juridique pour les comportements susceptibles d'avoir un impact sur le changement climatique et de promouvoir la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies. En particulier, les États membres du Conseil de l'Europe devraient soutenir l'adoption de l'instrument juridiquement contraignant relatif aux activités des entreprises et aux droits humains, en cours d'examen par le Groupe intergouvernemental à composition non limitée sur les entreprises et les droits de l'homme des Nations Unies.

**Resolution 2398 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Addressing issues of criminal and civil liability in the context of climate change

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is convinced of the importance of a healthy and sustainable environment. It notes that climate change has now become a global concern of humankind: it puts at risk the integrity of all ecosystems and biodiversity and poses serious threats to the enjoyment of people's human rights and fundamental freedoms, including the right to life and the right to respect for private and family life enshrined in Articles 2 and 8 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5). Such urgent challenges to humankind need to be addressed by Council of Europe bodies without delay.
2. The Assembly recalls that by acceding to the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change, member States of the Council of Europe committed themselves to achieve stabilisation of greenhouse gas (GHG) concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Moreover, member States ratified the 2015 Paris Agreement have committed themselves to limit global warming to well below 2, preferably to 1.5°C, compared to pre-industrial level.
3. Therefore, by acceding to these two treaties, member States of the Council of Europe have recognised their legal responsibility for climate change at national, European and international levels and thus, indirectly, the concept of "climate justice". While human rights law may prove useful for ensuring the protection of the environment and for countering climate change, other areas of law, including criminal and civil law, play an increasingly important role in "climate litigation". The Dutch case *Urgenda Foundation v. the Netherlands*, in which the domestic courts confirmed the State's duty to prevent dangerous climate change and further cut its GHG emissions, clearly shows that this type of litigation can be successful.
4. The Assembly has always endeavoured to promote environmental protection and to promote the role of the Council of Europe, responsible, *inter alia*, for drawing up the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (ETS No. 172, 1998) and the Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (ETS No. 150, 1993). Therefore, it is disappointed that these two conventions have not attracted the number of ratifications necessary to enter into force.
5. Therefore, the Assembly calls on Council of Europe member States to give renewed attention to these two treaties without delay. In light of the current circumstances, member States should reflect as a matter of urgency on whether there is a need to revise or replace these treaties, in order to adapt them to the current challenges related to climate change.
6. Moreover, recalling the United Nations "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Respect, Protect and Remedy' Framework", the Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business and its own [Resolution 2311 \(2019\)](#) and [Recommendation 2166 \(2019\)](#) "Human rights and business – what follow-up to Committee of Ministers

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15362](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Ziya Altunyaldiz). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting). See also [Recommendation 2213 \(2021\)](#).



*Resolution 2398 (2021)*

Recommendation CM/Rec (2016)3?”, the Assembly stresses that it is now widely recognised that businesses hold responsibilities for human rights abuses, including in the environmental field, and that the victims of such abuses shall have access to an effective remedy.

7. Therefore, the Assembly calls on member States of the Council of Europe to:
  - 7.1. ensure that relevant legal instruments are available to respond to environmental and other harm caused by climate change; in this context, access to judicial (civil, criminal and administrative) remedies, both to prevent and compensate for damages caused by climate change in relation to actions or omissions by the State, natural and/or legal persons, is essential;
  - 7.2. implement national courts' judgments delivered in climate litigation cases;
  - 7.3. ensure that NGOs working for environmental protection and human rights protection are entitled to launch proceedings against States and private entities for conduct that might have an impact on climate change;
  - 7.4. ensure an enabling environment for environmental human rights defenders and refrain from any acts of intimidation or reprisal against them;
  - 7.5. strengthen corporate liability by establishing companies' duty of vigilance, requiring them to detail their activities affecting the environment, and so on climate change;
  - 7.6. ensure that corporate social responsibility for preventing and remedying environmental harm is taken into account in procurement contracts and the allocation of public funds;
  - 7.7. ensure that any person with an interest in climate litigation have effective access to appropriate information on environmental matters and the risks related to climate change;
  - 7.8. provide training and workshops on the specificities of environmental law and aspects of climate change for judges and legal practitioners.
8. As regards reinforcing criminal liability for acts and omissions that might have an impact on climate change or cause other severe environmental damage, the Assembly calls on member States of the Council of Europe to:
  - 8.1. strengthen their co-operation as regards pursuing a common criminal policy aimed at the protection of environment;
  - 8.2. give priority to harmonisation of laws on liability for environmental damage, with special focus on the definition of environmental crimes and sanctions related thereto;
  - 8.3. revise or replace, as soon as possible, Convention No. 172 in order to have a legal instrument better adapted to the current challenges;
  - 8.4. ensure that the most serious environmental crimes are punished with appropriate severity, by introducing relevant sanctions in their criminal legislation and by effectively prosecuting the perpetrators of such crimes;
  - 8.5. consider introducing the crime of ecocide in their national criminal legislation, if not yet done;
  - 8.6. consider recognising universal jurisdiction for ecocide and the most serious environmental crimes, including in the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court.
9. As regards reinforcing civil liability for acts and omissions that might have an impact on climate change or cause other severe environmental damage, the Assembly calls on member States to:
  - 9.1. ratify Convention No. 150 and take the necessary measures to adapt it to the current challenges;
  - 9.2. strengthen civil liability for environmental damage by amending national civil law legislation, if need be, in particular by alleviating the burden of proof, in particular by establishing factual presumptions regarding causation, for persons requesting compensation for damage, adding specific provisions on responsibility for ecological harm, and/or by expanding the scope of strict liability in relevant situations relating to environmental damage.
10. The Assembly also invites Council of Europe member States which are also member States of the European Union promote the revision of the relevant European Union legal instruments concerning liability for environmental damage, including Directive 2008/99/EC of the European Parliament and the Council on the

*Resolution 2398 (2021)*

protection of the environment through criminal law and Directive 2004/35/EC of the European Parliament and the Council on environmental liability, in order to adapt them to current challenges, including climate change, in line with relevant international and Council of Europe's standards.

11. The Assembly also calls on member States of the Council of Europe to fulfil all their commitments stemming from the UN Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement.

12. It also calls on them to enhance their co-operation with other international organisations, in particular the United Nations, the World Bank, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the European Union, in order to consolidate coherent standards on legal responsibility for conduct that might have an impact on climate change and promote implementation of the United Nations Guiding Principles. In particular, member States of the Council of Europe should support the adoption of a legally binding instrument on business activities and human rights, which is now being examined by the United Nations Open-ended inter-governmental working group on business and human rights.

## Recommandation 2213 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa [Résolution 2398 \(2021\)](#) «Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique», l'Assemblée parlementaire se félicite de la mise en place par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) du Groupe de Travail sur l'Environnement et le Droit Pénal (CDPC-EC).

2. Gardant à l'esprit les travaux récemment entamés par le CDPC-EC, elle recommande au Comité des Ministres d'élaborer sans attendre un nouvel instrument juridique pour remplacer la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172), qui n'est toujours pas mise en œuvre en raison du nombre insuffisant de ratifications. Il importe que le nouvel instrument juridique tienne compte des dernières évolutions de la situation environnementale (y compris le changement climatique) et vise à actualiser et à améliorer la convention existante. Il s'agit de combiner les principes fondamentaux du droit pénal et du droit de l'environnement et d'essayer d'atteindre un niveau minimal d'harmonisation des définitions des infractions pénales et des sanctions correspondantes, conformément aux principes suivants:

2.1. les infractions et les sanctions doivent être régies par le principe de légalité, c'est-à-dire qu'elles doivent être définies en des termes clairs et précis;

2.2. les sanctions doivent être nécessaires et proportionnées;

2.3. la reconnaissance de l'intérêt général de la protection de l'environnement est le principe fondamental;

2.4. un mécanisme de sanctions harmonisé doit se fonder sur la solidarité des États et l'existence de règles communes pour développer une coopération internationale en droit pénal;

2.5. le coût du changement climatique et de l'inaction face aux défis en matière d'environnement, doivent être bien définis et des mesures et politiques efficaces doivent être prises dans un cadre global et inclusif, en coopération avec d'autres organisations internationales, en particulier les Nations Unies, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et l'Union européenne.

3. L'Assemblée recommande également au Comité des Ministres:

3.1. de réaliser une étude sur la notion d'écocide, son incorporation dans le droit national et son éventuelle reconnaissance universelle;

3.2. de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150) n'a été ratifiée par aucun État, et d'encourager les États membres à la ratifier;

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15362](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Ziya Altunyaliz). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).



*Recommandation 2213 (2021)*

3.3. d'examiner l'opportunité de réviser cette convention (en particulier en mettant à jour son annexe I sur les substances dangereuses) ou de la remplacer par un autre instrument juridique mieux adapté aux défis environnementaux actuels;

3.4. de réaliser une étude sur les procédures nationales de contentieux climatique;

3.5. de réfléchir, en faisant le point sur la mise en œuvre de sa Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises, à la manière dont les questions environnementales sont prises en compte par les États membres du Conseil de l'Europe, notamment pour l'accès à un recours effectif et les procédures relatives au devoir de vigilance.

## Recommendation 2213 (2021)<sup>1</sup>

Provisional version

# Addressing issues of criminal and civil liability in the context of climate change

Parliamentary Assembly

1. Referring to its [Resolution 2398 \(2021\)](#) “Addressing issues of criminal and civil liability in the context of climate change”, the Parliamentary Assembly welcomes the establishment by the European Committee on Crime Problems (CDPC) of its Working Group on the Environment and Criminal Law (CDPC-EC).
2. Bearing in mind the work recently started by the CDPC-EC, it recommends that the Committee of Ministers draft, without delay, a new legal instrument to replace the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (ETS No. 172), which remains unimplemented due to the lack of ratifications. The new legal instrument should address the recent developments in the environmental situation (including climate change) and should seek to update and improve the existing convention. It should combine the fundamental principles of criminal and environmental law and try to achieve a minimum degree of harmonisation as regards definitions of criminal offences and related sanctions, according to the below principles:
  - 2.1. the offences and sanctions must be governed by the principle of the legality, namely they must be defined clearly and precisely;
  - 2.2. sanctions must be necessary and proportionate;
  - 2.3. recognition of the general interest of protecting the environment shall be the core principle;
  - 2.4. a harmonised sanctions mechanism shall be based on solidarity between the States and the existence of common rules for developing international co-operation in the criminal law;
  - 2.5. the cost of climate change and inaction with regard to environmental challenges must be well-defined, and effective measures and policies shall be taken within the comprehensive and inclusive framework, in co-operation with other international organisations, in particular the United Nations, the World Bank, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the European Union.
3. The Assembly also recommends that the Committee of Ministers:
  - 3.1. conduct a study on the notion of ‘ecocide’, its introduction into domestic legislation and its possible universal recognition;
  - 3.2. examine why the Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (ETS No. 150) has received none ratification and encourage member States that have not yet done so to ratify it;
  - 3.3. consider whether it would be desirable to revise this convention (in particular by updating its Appendix I on dangerous substances) or replace it by another legal instrument better adapted to the current environmental challenges;
  - 3.4. conduct a study on national climate litigation cases;

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15362](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Ziya Altunyaliz). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting).



*Recommendation 2213 (2021)*

3.5. when taking stock of the implementation of its Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business, reflect on how environmental issues, are taken into account by member States of the Council of Europe, in particular in the context of access to effective remedies and due diligence procedures.

## Résolution 2399 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Crise climatique et État de droit

Assemblée parlementaire

1. Trente ans de rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont permis d'établir un large consensus scientifique sur la sévérité de la crise climatique: des changements irréversibles ont été opérés sous l'influence humaine. Nous sommes face à un défi local, national, régional et mondial, nécessitant l'engagement de chacun et chacune.

2. Le Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire ont eu l'occasion, très tôt, de se mobiliser face à cette menace contre les droits humains et l'humanité tout entière. L'Assemblée se réfère au principe 1 de la Déclaration de Stockholm (1972): « L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permet de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. » L'Assemblée rappelle également que, bien que la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ne consacre pas expressément le droit à un environnement sain, la Cour européenne des droits de l'homme a établi, par sa jurisprudence, que dans certaines situations les États parties ont l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits des individus lorsque leur bien-être risque d'être altéré par un préjudice environnemental.

3. L'Assemblée entend, en application des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe à l'occasion de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris, contribuer à la mise en place de la résilience climatique. Elle souligne que toute mesure visant à munir nos sociétés des moyens de faire face à l'impact et aux menaces du réchauffement climatique doit respecter les principes de l'État de droit.

4. L'Assemblée rappelle la réflexion qu'elle a menée sur la notion de l'État de droit, notamment dans sa [Résolution 1594 \(2007\)](#) «La notion de 'Rule of Law'» et sa [Résolution 2187 \(2017\)](#) «Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise». Elle réitère que ses éléments essentiels sont la légalité, notamment un processus transparent, responsable et démocratique d'adoption de la législation, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire, l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, notamment le contrôle juridictionnel des actes administratifs, le respect des droits de l'homme, la non-discrimination et l'égalité devant la loi, et qu'ils doivent être respectés en tout temps.

5. L'Assemblée exhorte les États membres du Conseil de l'Europe, en assurant la dignité et le bien-être pour toutes et tous:

5.1. à promouvoir l'État de droit et à employer un processus législatif transparent, responsable et démocratique pour mettre en œuvre l'Objectif du zéro émission nette » étayé par des plans clairs et crédibles pour atteindre les engagements de maintenir l'augmentation de la température mondiale conforme à l'objectif privilégié de l'Accord de Paris, représentant une augmentation des températures moyennes de 1,5 °C ;

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15353](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: Mme Edite Estrela; et [Doc. 15354](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Norbert Kleinwaechter). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2214 \(2021\)](#).



*Résolution 2399 (2021)*

- 5.2. à poursuivre l'approche holistique combinant le développement économique, social, politique ainsi que la protection de l'environnement, dans un souci d'égalité et de solidarité, ainsi qu'elle les y invitait déjà dans sa [Résolution 1292 \(2002\)](#) «Sommet mondial sur le développement durable: dix ans après Rio». Elle les invite, par conséquent, à généraliser les évaluations d'impact environnemental des politiques publiques aux niveaux local, national, et régional intégrant des critères économiques, sociaux et politiques et appuyant les engagements pris à l'occasion de l'Accord de Paris ;
- 5.3. à lancer, face à la pandémie de covid-19 et dans les meilleurs délais, des plans ambitieux de rétablissement dans la limite de 1,5 °C de l'Accord de Paris;
- 5.4. à planifier dans les meilleurs délais des débats parlementaires sur les contributions nationales déterminées, afin de partager, en toute transparence, les ambitions nationales en application de l'objectif privilégié fixé par l'Accord de Paris;
- 5.5. à faire preuve de la plus grande prudence et retenue lorsqu'ils adoptent des mesures qui pourraient nécessiter une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme et à étudier préalablement toute possibilité de réagir à la situation d'urgence en recourant à des mesures ordinaires. (voir la [Résolution 2209 \(2018\)](#) «État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme»).
6. L'Assemblée appelle la Turquie à rejoindre le consensus international en ratifiant l'Accord de Paris.
7. L'Assemblée souligne l'importance du rôle des parlements. Renouvelant son engagement pionnier dans la lutte contre la crise climatique à travers sa [Résolution 1292 \(2002\)](#), elle appelle à la création d'un réseau parlementaire placé sous son égide. Sa mission sera d'inspirer et de suivre les actions des autorités nationales pour le respect des engagements forts pris face à la crise climatique, mais aussi d'assurer l'enrichissement mutuel des idées et d'établir des échanges réguliers d'expériences entre parlementaires en Europe et sur les autres continents.

## Resolution 2399 (2021)<sup>1</sup>

Provisional version

# The climate crisis and the rule of law

Parliamentary Assembly

1. Thirty years of reports by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) have helped to establish a broad scientific consensus on the severity of the climate crisis, acknowledging that irreversible changes have occurred under human influence. We face a local, national, regional and global challenge, which requires everyone to play their part.
2. The Council of Europe and the Parliamentary Assembly had occasion, very early on, to take action to combat this threat to human rights and humankind in its entirety. The Assembly refers to Principle 1 of the Stockholm Declaration (1972), which states: "Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears solemn responsibility to protect and improve the environment, for present and future generations. The Assembly also recalls that although the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) does not contain an explicit right to a healthy environment, the European Court of Human Rights has established, through its case law, that in certain circumstances, States Parties have positive obligations to adopt reasonable and adequate measures to protect the rights of individuals if their well-being might be affected by environmental damage.
3. The Assembly intends, pursuant to the commitments made by Council of Europe member States in the context of the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement, to help to develop climate resilience. It underlines that any measures aiming at equipping our societies to cope with the impact and the threats of global warming must adhere to the principles of the rule of law.
4. The Assembly recalls the reflection it has undertaken on the notion of the rule of law, in particular in [Resolution 1594 \(2007\)](#) "The principle of the 'Rule of Law'" and in [Resolution 2187 \(2017\)](#) "Venice Commission's Rule of Law Checklist". It reiterates that its core elements are legality, including a transparent, accountable and democratic process for enacting law, legal certainty, prohibition of arbitrariness, access to justice before independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts, respect for human rights, and non-discrimination and equality before the law, which are to be respected at all times.
5. The Assembly urges the Council of Europe member States, while securing everyone's dignity and well-being to:
  - 5.1. promote the rule of law and to employ a transparent, accountable and democratic legislative process for implementing the aim of "net zero emissions", based on clear and credible plans to meet commitments to keep the global temperature increase in line with the preferred objective of the Paris Agreement, amounting to an increase in average temperatures of 1.5°C;
  - 5.2. continue to take a holistic approach combining economic, social and political development and environmental protection, in a spirit of equality and solidarity of purpose, as it had already invited them to do so in its [Resolution 1292 \(2002\)](#) "World Summit on Sustainable Development: ten years after Rio".

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15353](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Edite Estrela; and [Doc. 15354](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Norbert Kleinwaechter). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting).

See also [Recommendation 2214 \(2021\)](#).



*Resolution 2399 (2021)*

It invites them therefore to make widespread use of assessments of the environmental impact of public policies at local, national and regional level, incorporating economic, social and political criteria and supporting the undertakings made under the Paris Agreement;

5.3. launch, in response to the Covid-19 pandemic and as quickly as possible, ambitious recovery programmes respecting the limit of 1.5°C set by the Paris Agreement;

5.4. schedule, as soon as possible, parliamentary debates on the nationally determined contributions, so as to share information, in full transparency, on the national ambitions arising from the preferred objective set by the Paris Agreement;

5.5. exercise the utmost caution and restraint when adopting measures that might necessitate derogation from the European Convention on Human Rights, and before doing so, explore every possibility for responding to the emergency situation using normal measures (see [Resolution 2209 \(2018\)](#) «State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights»).

6. The Assembly calls on Turkey to join the international consensus by ratifying the Paris Agreement.

7. The Assembly emphasises the importance of the involvement of parliaments. Renewing the ground-breaking commitment to combating the climate crisis which it made through [Resolution 1292 \(2002\)](#), it calls for the establishment of a parliamentary network operating under its auspices. Its task will be to inspire and follow the action taken by the national authorities to honour the strong commitments they have made vis-à-vis the climate crisis while fostering the mutual enrichment of ideas and setting up regular opportunities for parliamentarians in Europe and on other continents to pool their experience.

## Recommandation 2214 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Crise climatique et État de droit

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2399 \(2021\)](#) «Crise climatique et État de droit». La Terre est entrée dans l'âge de l'anthropocène et des changements irréversibles ont été opérés. Malgré des engagements forts pris à l'occasion de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris, l'éventualité d'un scénario noir n'est pas exclue. La crise climatique représente un défi local, national, régional et mondial qui s'impose à l'humanité.
2. La crise climatique est un péril systémique qui éprouve institutions et sociétés. Elle interroge les capacités de riposte contre des risques et des vulnérabilités qui n'avaient pas été appréhendés, à leur juste valeur, en temps et en heure. Comme la pandémie de covid-19, cette crise décuple les effets des autres crises: sociale, économique et démocratique.
3. L'Assemblée est persuadée que le Conseil de l'Europe peut contribuer à la mise en place d'une résilience climatique face à la surchauffe planétaire, en s'appuyant sur l'État de droit, la démocratie et les droits humains. L'État de droit orchestre la capacité des institutions à jouer leur rôle dans le respect de la séparation des pouvoirs et face à l'adversité. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à réintégrer dans les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe sa mission de protection de l'environnement en tant que priorité.
4. Consciente des immenses changements de mentalités et d'attitudes nécessaires pour relever le défi de la crise climatique, l'Assemblée souligne, avec gravité, l'importance des efforts requis. Les dernières possibilités d'enrayer la crise climatique devront être tentées au cours des neuf prochaines années, puisqu'au-delà il pourrait être trop tard. Par conséquent, elle appelle l'Organisation à mobiliser tous les partenaires aux niveaux local, national, régional et mondial, pour qu'ils promeuvent ces changements promptement et partagent les résultats de leurs expérimentations.
5. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 5.1. d'intégrer les objectifs du développement durable et de la lutte contre la crise climatique dans l'ensemble des activités et opérations du Conseil de l'Europe, y compris dans la préparation des stratégies et plans d'action;
  - 5.2. d'encourager les partenaires du Conseil de l'Europe, qu'ils soient publics ou privés, à mettre en œuvre les engagements des États en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
  - 5.3. d'évaluer et de limiter l'impact environnemental du Conseil de l'Europe aux niveaux local, national, régional et international afin d'en améliorer la soutenabilité;
  - 5.4. de renforcer la coopération avec les autres organisations internationales, en particulier les Nations Unies, l'Organisation mondiale de la santé et l'Union européenne, afin de consolider les initiatives prises pour faire face aux problèmes de la crise climatique.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15353](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Edite Estrela; et [Doc. 15354](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Norbert Kleinwaechter). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (27<sup>e</sup> séance).



**Recommendation 2214 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## The climate crisis and the rule of law

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2399 \(2021\)](#) “The climate crisis and the rule of law”. The Earth has entered the Anthropocene Era and irreversible changes have been made. Despite the strong commitments made in connection with the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement, the possibility of a doomsday scenario cannot be ruled out. The climate crisis is a local, national, regional, and global challenge, which humankind must face up to.
2. The climate crisis is a systemic threat, which puts institutions and societies to the test. It questions our ability to react to risks and vulnerabilities which were not seen in time for what they really were. Like the Covid-19 pandemic, this crisis amplifies the effects of other crises, namely those of society, the economy and democracy.
3. The Assembly is convinced that the Council of Europe can help to establish climate resilience in the face of global overheating by drawing on the rule of law, democracy and human rights. The rule of law orchestrates the capacity of institutions to play their role with due regard for the separation of powers and when faced with adversity. The Assembly invites the Committee of Ministers to reincorporate the task of protecting the environment into the Council of Europe’s intergovernmental activities as a matter of priority.
4. Bearing in mind the huge changes in mentalities and attitudes required to meet the challenge of the climate crisis, the Assembly solemnly emphasises the scale of the efforts required. The last ways of tackling the climate crisis will have to be attempted over the next nine years because it may be too late afterwards. Consequently, the Assembly calls on the Organisation to mobilise every partner, at local, national, regional and world levels, to make these changes promptly and to share the results of their experimentation.
5. The Assembly recommends that the Committee of Ministers:
  - 5.1. incorporate sustainable development and climate crisis-tackling objectives into all of the Council of Europe’s activities and operations, including when preparing strategies and action plans;
  - 5.2. encourage Council of Europe partners, whether from the public or private sector, to implement the States’ commitments with regard to the reduction of greenhouse gas emissions;
  - 5.3. assess and limit the Council of Europe’s environmental impact at local, national, regional, and international levels so as to enhance its sustainability;
  - 5.4. strengthen co-operation with other international organisations, in particular the United Nations, the World Health Organisation, and the European Union, in order to consolidate efforts in tackling climate crisis issues.

---

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (27th sitting) (see [Doc. 15353](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Edite Estrela; and [Doc. 15354](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Norbert Kleinwaechter). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (27th sitting).



**Résolution 2400 (2021)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## Lutte contre les inégalités en matière de droit à un environnement sûr, sain et propre

Assemblée parlementaire

1. L'Organisation des Nations Unies a déclaré dans son Programme pour l'environnement que «les droits de l'homme ne peuvent pas être exercés en l'absence d'un environnement propre et sain» et qu'«une gouvernance environnementale durable n'existe pas si les droits de l'homme ne sont pas respectés». La relation entre l'exercice des droits humains et l'environnement s'affirme de plus en plus, et le droit à un environnement sain est actuellement inscrit dans plus de 100 constitutions dans le monde entier. Pourtant, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme estime qu'au moins trois personnes perdent la vie chaque semaine en tentant de protéger nos droits environnementaux, tandis que beaucoup d'autres sont harcelées, intimidées, traitées comme des criminel·le·s et contraintes de quitter leurs terres.
2. L'Assemblée parlementaire rappelle les 17 objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies, dont l'ambition déclarée est de «mettre fin à la pauvreté, protéger la planète et améliorer la vie et les perspectives de chacun», ainsi que sa Décennie d'action 2020-2030. Elle fait également référence à la pertinence des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) qui énoncent le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi qu'aux obligations contractées par les États membres du Conseil de l'Europe en adhérant à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992 et en ratifiant l'Accord de Paris de 2015 adopté lors de la 21<sup>e</sup> Conférence des parties (COP 21).
3. L'Assemblée souhaite rappeler la Convention des Nations Unies de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) qui consacre le droit procédural lié à l'environnement et plus précisément vise à soutenir la «démocratie environnementale».
4. L'Assemblée rappelle également le préambule de l'Accord de Paris selon lequel «les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations».
5. L'Assemblée a traité certaines des questions relatives au changement climatique et à ses conséquences dans ses textes récents, notamment la [Résolution 2210 \(2018\)](#) «Changement climatique et mise en œuvre de l'Accord de Paris» et la [Résolution 2307 \(2019\)](#) «Un statut juridique pour les 'réfugiés climatiques'». Elle est convaincue que des normes, une législation et des sanctions internationales plus fortes doivent être mises en œuvre afin de garantir le droit à un environnement sûr, sain et propre pour toutes et tous. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de la déclaration finale de la Conférence de haut niveau sur la protection de l'environnement et les droits de l'homme organisée en février 2020 sous l'égide de la présidence géorgienne du Comité des Ministres, qui a appelé à améliorer les normes juridiques paneuropéennes à la lumière des urgences environnementales et des défis climatiques actuels.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15349](#), rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Edite Estrela). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28<sup>e</sup> séance).



*Résolution 2400 (2021)*

6. Si l'accès au droit fondamental à un environnement sûr, propre et sain est inégalement partagé entre les régions, les pays et les individus, il en va de même pour l'accès aux droits procéduraux qui en découlent, notamment le droit à l'information, la participation à l'élaboration des politiques et à la prise de décision et la formation. L'Assemblée demande instamment à tous les États membres de veiller à ce que les droits environnementaux ne soient pas seulement une réalité pour toutes et tous mais aussi le résultat d'une collaboration entre tous les groupes représentés, en particulier ceux qui sont les plus touchés par le changement climatique et les politiques d'adaptation.

7. Selon la Banque mondiale, les inégalités mondiales ont diminué entre 2008 et 2013 pour la première fois depuis la révolution industrielle mais la crise climatique est en passe d'inverser cette tendance positive. Les effets du changement climatique ont un impact disproportionné sur les pays pauvres car ils augmentent les dommages économiques dus aux conditions météorologiques extrêmes et renchérissent de façon disproportionnée le coût de la réduction des émissions. La crise due à la covid a également rouvert la fracture entre pays riches et pays pauvres.

8. Les personnes touchées par les inégalités d'accès aux droits environnementaux sont prises dans un «cercle vicieux» de discriminations multiples. Celles qui sont déjà victimes de racisme, par exemple, subissent plus durement les effets du changement climatique. Il en va de même pour les groupes les plus pauvres car l'adaptation au climat dépend largement de la richesse des ménages. Les groupes défavorisés sont plus exposés aux effets néfastes du changement climatique, ce qui accroît leur vulnérabilité aux dommages causés par les aléas naturels et réduit leur capacité à y faire face et à se relever.

9. Les personnes socialement désavantagées et les minorités souffrent aussi de la stigmatisation qui les lie à leurs conditions de vie, conditions qui leur sont le plus souvent imposées. Les Roms sont relégués à des endroits situés en marge des zones urbaines, où ils sont obligés de partager les espaces avec des industries polluantes, des décharges, des dépôts d'ordures et d'autres installations contaminées et contaminantes. Leur santé et leur sécurité sont mises en danger, et ils sont également associés à ces images négatives des alentours des lieux qu'ils occupent par le reste de la population. Les États membres doivent éloigner les lieux d'accueil des Roms et des Gens du Voyage des zones polluées, travailler avec eux pour dissocier leur mode de vie des stéréotypes stigmatisants et discriminants, et mettre en place des dispositifs qui leur permettent de mener une vie en sécurité et en bonne santé.

10. En ce qui concerne les différences de genre, 70 % des femmes vivant dans les pays les plus durement touchés par les changements climatiques travaillent dans l'agriculture et 70 % des personnes les plus pauvres dans le monde sont des femmes. Le changement climatique a des effets sur les enfants, les personnes âgées, les malades et les personnes en difficulté financière. En moyenne, on compte plus de femmes âgées et/ou souffrant de pauvreté que d'hommes, et ce sont surtout les femmes qui s'occupent des enfants et des malades. Le changement climatique fait donc peser une charge disproportionnée sur les femmes du monde entier.

11. Il convient également de remédier à la sous-représentation des femmes dans les instances décisionnaires: selon l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que le Parlement européen, les femmes sont encore sous-représentées dans les instances décisionnelles mandatées pour gérer la question du changement climatique que ce soit au niveau de l'Union européenne ou au niveau national. En 2011, les femmes occupaient seulement 18,2 % des postes à haut niveau dans les ministères nationaux compétents de l'UE-27 en matière d'environnement, de transport et de politique énergétique. Il est donc essentiel d'intégrer la dimension de genre dans la gestion des politiques environnementales.

12. En ce qui concerne les inégalités en matière de droit à un environnement sûr, sain et propre qui résultent de différences économiques entre les pays et à l'intérieur des pays, l'Assemblée appelle:

12.1. à mettre en œuvre et à renforcer le mécanisme d'aide financière des pays «riches» aux pays «pauvres» prévus dans la Convention des Nations Unies de 1992 sur la diversité biologique, en y ajoutant des obligations supplémentaires des pays développés prévues dans la Convention-cadre de 1992 sur le changement climatique, en particulier l'obligation de fournir une aide financière aux pays en développement et de faciliter le transfert de technologies;

12.2. à renforcer et à rationaliser le mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto de 1997 aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre;

- 12.3. à renforcer et à concrétiser l'engagement pris par les pays développés d'aider les pays en voie de développement inhérent aux accords de Paris de 2015, en particulier par la mise en œuvre de l'article 9 de l'Accord de Paris qui prévoit un soutien financier aux fins de l'adaptation aux changements climatiques et à leur atténuation, la mobilisation de moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources et un bilan quantitatif et qualitatif régulier sur cette action;
- 12.4. à respecter et à renforcer le principe de responsabilités communes mais différenciées;
- 12.5. à réglementer de manière plus stricte les programmes de logement au sein des pays, tirant les leçons de la pandémie de covid-19 qui a montré que pour le bénéfice de l'ensemble de la population, chacun·e doit disposer d'un espace de vie adéquat et de conditions de vie saines, et que l'accès aux espaces verts est essentiel.
13. En ce qui concerne les peuples autochtones, l'Assemblée:
- 13.1. insiste sur la nécessité pour toute nouvelle législation de puiser dans les connaissances et l'expérience développées au fil des siècles par des communautés dont les traditions ont préservé les liens les plus forts avec le monde vivant et le respect de celui-ci, et qui sont moins anthropocentriques que d'autres, afin que les politiques futures accordent une plus grande priorité à l'environnement en tenant compte de cette vision du monde;
- 13.2. demande aux pays où vivent des peuples autochtones de veiller à ce qu'ils soient consultés et participent aux décisions relatives à leurs territoires et à leurs modes de vie, et en particulier que les mesures prises au nom de la protection de l'environnement (parcs éoliens, constructions vertes, par exemple) n'affectent pas leur vie et leurs moyens de subsistance;
- 13.3. encourager et donner les moyens aux représentant·e-s des peuples autochtones de se rencontrer et d'échanger au-delà des frontières nationales et internationales, afin de partager leurs expériences et de renforcer leur position.
14. En ce qui concerne l'accès et la contribution des femmes à la jouissance des droits environnementaux, l'Assemblée appelle:
- 14.1. à l'octroi d'un financement climatique plus sensible au genre, en particulier aux niveaux local et rural, afin de permettre aux femmes de travailler et de renforcer leurs compétences;
- 14.2. à l'égalité d'accès à la propriété et aux droits fonciers pour les femmes dans tous les États membres, afin qu'elles se trouvent dans une position sûre à partir de laquelle elles peuvent s'appuyer sur leurs connaissances et leur expérience, notamment à travers la coopération communautaire;
- 14.3. à l'autonomisation des femmes et des filles pour mener une transition juste vers une économie verte;
- 14.4. à une collecte de données plus quantitative et qualitative sur le lien genre-environnement, un environnement plus propice pour les femmes et les filles grâce à l'éducation et à la formation.
15. En ce qui concerne les jeunes, l'Assemblée souligne l'absolue nécessité d'associer les organisations de jeunesse ainsi que d'autres jeunes à la conception de tout nouveau cadre juridiquement contraignant pour les droits environnementaux, en tant que condition de sa réussite. Les jeunes ont une conscience aiguë de l'état dans lequel les générations précédentes laissent la planète, ils sont dans l'ensemble plus respectueux de la nécessité de mettre fin aux pratiques de gaspillage et génératrices de dommages, et ont montré leur pouvoir de pression sur les gouvernements et les décideurs. Dans ce contexte, l'Assemblée soutient les propositions actuellement en discussion visant à inclure plus étroitement des représentant·e-s de la jeunesse dans ses travaux.
16. L'Assemblée souligne que tout nouvel instrument juridiquement contraignant spécifique doit s'attaquer à toutes les sources d'inégalités énoncées ci-dessus, dans le but de minimiser les inégalités dans le droit à un environnement sûr, sain et propre. Dans l'esprit de la Convention sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), un nouveau texte devrait inclure un mécanisme des « quatre P » prévoyant la prévention, la protection, les poursuites et les politiques, en y ajoutant un cinquième « P » qui serait l'engagement des parlements.
17. La justice climatique n'exige pas seulement un accès égal à ces droits, mais aussi le moyen de faire valoir et de défendre ces droits devant les tribunaux. A cette fin également, les Etats membres doivent permettre aux organisations non gouvernementales de défense de l'environnement, telles que Notre Affaire à Tous en France et Oxfam au niveau international, de continuer sans entrave leur travail de sensibilisation et de plaidoyer, afin de changer les mentalités en même temps que les injustices climatiques sont dénoncées.

**Resolution 2400 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Combating inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment

Parliamentary Assembly

1. The United Nations states in its Environment Programme that “human rights cannot be enjoyed without a safe, clean and healthy environment; and sustainable environmental governance cannot exist without the establishment of and respect for human rights”. This relationship between human rights and the environment is increasingly recognised, and the right to a healthy environment is currently set out in over 100 constitutions worldwide. Despite this, the United Nations High Commissioner for Human Rights has estimated that at least three people a week are killed protecting our environmental rights, while many more are harassed, intimidated, criminalised and forced from their lands.
2. The Parliamentary Assembly recalls the United Nations 17 Sustainable Development Goals with a declared ambition to “end poverty, protect the planet and improve the lives and prospects of everyone”, and its Decade of Action 2020-2030. It also refers to the relevance of Articles 2 and 8 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) which set out the right to life and the right to respect for private and family life, and to the obligations undertaken by member States of the Council of Europe by acceding to the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change and by ratifying the 2015 Paris Agreement adopted at the 21st Conference of the Parties (COP 21).
3. The Assembly draws attention to the 1998 United Nations Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) which addresses procedural law related to the environment and aims to support “environmental democracy”.
4. The Assembly also recalls the Preamble of the Paris Agreement “Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity”.
5. The Assembly has addressed some of the issues relating to climate change and its consequences in its recent texts, including [Resolution 2210 \(2018\)](#) “Climate change and implementation of the Paris Agreement” and [Resolution 2307 \(2019\)](#) “A legal status for ‘climate refugees’”. It is convinced that stronger international norms, legislation and sanctions must be implemented in order to guarantee the right to a safe, healthy and clean environment for all. In this context, the Assembly welcomes the final declaration adopted in February 2020 at the High-Level Conference on environmental protection and human rights held under the aegis of the Georgian Presidency of the Committee of Ministers, which called for pan-European legal standards to be upgraded in the light of the urgent environmental challenges posed by climate change today.
6. Just as access to the substantive right to a safe, clean and healthy environment is unequally shared between regions, countries and individuals, so is access to the procedural rights deriving from them, which include the right to information, participation in policy and decision making and training. The Assembly urges

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (28th sitting) (see [Doc. 15349](#), report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Edite Estrela). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (28th sitting).



*Resolution 2400 (2021)*

all member States to work to ensure that environmental rights are not only a reality for all, but are developed in cooperation between all represented groups, in particular those most affected by climate change and adaptation policies.

7. According to the World Bank, between 2008 and 2013, global inequality fell for the first time since the industrial revolution, but the climate crisis is now reversing this positive trend. The effects of climate change impact poor countries disproportionately, via both a rise in economic damages due to extreme weather and a disproportionate cost of reducing emissions. The Covid crisis has also reopened the rifts between rich and poor countries.

8. Individuals affected by inequalities in access to environmental rights are caught up in a “vicious circle” of multiple discrimination. People already affected by racism are harder hit by climate change, for instance, and the same goes for the poorest groups, as adaptation to climate depends largely on wealth. Disadvantaged groups are more exposed to the adverse effects of climate change, which in turn increases their vulnerability to damage caused by natural hazards and lowers their capacity to cope and recover.

9. Socially disadvantaged people and minorities also suffer from stigmatisation which associates them with their living conditions, which are most often forced upon them. Roma are relegated to sites located on the margins of urban settlements, where they are obliged to share the space with polluting industries, landfills, waste dumps and other contaminated and contaminating installations. Their health and safety are threatened, and in addition they become associated with the negative images of their surroundings by the rest of the population. Member States must distance reception areas for Roma and Travellers from polluted areas, work with them to disassociate their way of life from stigmatising and discriminating stereotypes and provide them with adequate facilities to allow them to live safe and healthy lives.

10. With regard to gendered differences, 70% of women living in the countries hardest hit by climate change work in agriculture. And 70% of the poorest people in the world are women. Climate change affects children, the oldest individuals, sick people and those in financial hardship. On average, more women than men are elderly and/or suffer from poverty. And it is predominantly women who look after children and the sick. Climate change therefore places a disproportionate burden on women worldwide.

11. The under-representation of women in decision-making bodies must also be remedied: according to the European Institute for Gender Equality, as well as the European Parliament, women are still under-represented in the European Union’s decision-making bodies on climate change and at national level. In 2011, women held only 18.2% of senior positions in EU-27 national ministries responsible for the environment, transport and energy. It is therefore essential to integrate gender mainstreaming into the management of environmental policies.

12. With respect to inequalities in access to the right to a safe, healthy and clean environment resulting from economic differences between and within countries, the Assembly calls for:

12.1. the implementation and strengthening of the mechanism for financial assistance from “rich” to “poor” countries provided for in the 1992 United Nations Convention on Biological Diversity, including additional obligations on developed countries under the 1992 Framework Convention on climate change – in particular, the obligation to provide financial assistance to developing countries and to transfer technology;

12.2. strengthening and streamlining of the clean development mechanism of the 1997 Kyoto Protocol with a view to reducing greenhouse gas emissions;

12.3. strengthening and implementing the commitment by developed countries to help developing countries inherent in the 2015 Paris agreements – in particular by implementing Article 9 of the Paris Agreement, which provides for financial support in mitigation of and adaptation to climate change, multi-source mobilisation of climate finance and regular quantitative and qualitative reporting on this action;

12.4. respect and reinforcement of the principle of common but differentiated responsibilities;

12.5. stronger regulations on housing development within countries, taking on the lessons from the Covid-19 pandemic which showed that for the benefit of the whole population, everyone must have adequate living space and healthy living conditions, and that access to green spaces is essential.

*Resolution 2400 (2021)*

13. With respect to indigenous peoples, the Assembly:
  - 13.1. insists on the necessity for new legislation to tap into the knowledge and experience developed over centuries by communities whose traditions have preserved the strongest links with and respect for the living world and are less anthropocentric than others, in order for future policies to place higher priority on the environment and take into account this world view;
  - 13.2. calls on countries where indigenous peoples are living to ensure they are consulted and take part in decisions related to their lands and ways of living, and in particular that measures taken in the name of protection of the environment (wind farms, green constructions, for instance) do not affect their lives and livelihoods;
  - 13.3. encourage and provide the means for representatives of indigenous peoples to meet and exchange across national borders and internationally, in order to share experiences and reinforce their position.
14. With respect to women's access to and contribution to the enjoyment of environmental rights, the Assembly calls for:
  - 14.1. more gender-responsive climate finance to be allocated, in particular at grass-roots and rural levels, in order for women to be enabled in their work and their competences increased;
  - 14.2. equal access to property and tenure rights for women in all member States, in order for them to be in a secure position from which they can build on their knowledge and experience, in particular through community co-operation;
  - 14.3. empowerment of women and girls to lead a just transition to a green economy;
  - 14.4. more quantitative and qualitative data collection on the gender-environment nexus, a more enabling environment for women and girls through education and training.
15. Concerning young people, the Assembly stresses the absolute necessity to associate youth organisations and other young people in the design of any new legally binding framework for environmental rights, as a condition for success. Young people are acutely aware of the state in which previous generations are leaving the planet, are on the whole more respectful of the need to end wasteful and damaging practices, and have shown their power to apply pressure on governments and decision-makers. In this context, the Assembly supports proposals under discussion to include youth representatives more systematically in its work.
16. The Assembly emphasises that any new and specific legally binding instrument must address all of the sources of inequalities set out above, with the aim of minimising inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment. In the spirit of the Convention on combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210), a new text should include a "four Ps" mechanism providing for prevention, protection, prosecution and policies, and add to this a fifth "P", which is parliamentary commitment.
17. Climate justice does not only require equal access to rights but also to the means to uphold and defend these rights before the courts. To this end equally, member States must allow non-governmental organisations such as Notre Affaire à Tous in France and Oxfam on an international level to continue without their work of awareness-raising and advocacy so that mentalities change at the same time as climate injustices are denounced.

## Résolution 2401 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Climat et migrations

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est profondément alarmée par les effets dramatiques du changement climatique et son impact sur la vie de millions de personnes en Europe et au-delà. Les phénomènes extrêmes se multiplient. Des records de température ont récemment été enregistrés sur la banquise de l'Antarctique, la plus grande réserve d'eau douce de la planète. Sa fonte pourrait provoquer une élévation considérable du niveau des mers. Si le réchauffement climatique se poursuit, nous connaissons les conséquences: l'inondation des zones littorales et des deltas, la disparition pure et simple de nombreuses îles et l'augmentation du nombre de régions touchées par les sécheresses et la désertification – rendant impossible toute vie et poussant des dizaines de millions de malheureux qui auront tout perdu à rechercher de la nourriture et une terre plus hospitalière ailleurs dans leur propre pays ou dans un autre pays. Ce phénomène déstabilisant pourrait conduire à des tensions, des conflits et même des guerres.

2. Les efforts actuels pour contenir le changement climatique ne sont pas suffisants. Les résultats ne seront pas perceptibles avant plusieurs décennies. Or, des millions de personnes sont déjà contraintes d'émigrer aujourd'hui. Elles ne peuvent pas se permettre d'attendre que le changement climatique s'inverse. Nous devons donc agir de toute urgence pour prévenir les déplacements massifs dus au changement climatique et aider les migrants à survivre et à vivre dans la dignité dans leur pays d'accueil. Ce faisant, il nous faut également garder à l'esprit que nous devons tout faire pour garantir, en Europe comme ailleurs, le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable. Ce droit doit devenir une réalité dès que possible afin que les gens se sentent suffisamment en sécurité pour vivre dans leur pays d'origine, où qu'il se trouve.

3. L'Assemblée se félicite de la publication le 15 mai 2020, par les présidences géorgienne, grecque et allemande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la Déclaration conjointe sur les droits de l'homme et l'environnement, qui souligne que la vie et le bien-être sur notre planète dépendent de la capacité collective de l'humanité à garantir à la fois les droits humains et un environnement sain aux générations futures.

4. Des solutions adéquates sont nécessaires pour relever les défis liés aux migrations causées par le changement climatique. De nouveaux instruments de protection des droits humains doivent être mis en place pour garantir une mise en œuvre efficace du droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable qui pourrait, également, protéger les migrants qui se déplacent à la recherche d'un tel environnement sûr, propre, sain et durable.

5. Ce droit humain «nouvelle génération» doit aussi être incorporé dans les instruments internationaux qui influencent les migrations, tels que les instruments de préparation aux catastrophes et d'adaptation au changement climatique, les stratégies de développement économique ou encore les accords commerciaux et de production d'énergie. Les mesures prises doivent garantir que la conception et la mise en œuvre de tous les projets et programmes adoptent une approche intégrant la dimension de genre. Le Fonds vert pour le

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28e séance) (voir [Doc. 15348](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28e séance).



*Résolution 2401 (2021)*

climat fournit des orientations et a produit un guide pratique intitulé: «La parité hommes-femmes des projets relatifs au Fonds vert pour le climat» qui favorise l'intégration de l'égalité femmes-hommes dans les interventions sur le changement climatique et le financement de l'action pour le climat.

6. L'Assemblée insiste sur l'importance de mener des efforts conjoints pour renforcer la protection des droits humains des personnes touchées par les migrations induites par le changement climatique en Europe et ailleurs, en agissant sur les piliers suivants: garantir la protection des droits humains des populations contraintes d'émigrer en raison de catastrophes ou de difficultés induites par le changement climatique; utiliser la science et la technologie pour servir les populations et sauver des vies; améliorer la coopération pour le développement et les aides d'urgence dans les pays d'origine des migrants; et prévenir la dégradation de l'environnement qui multiplie les effets du changement climatique.

7. Afin de garantir la protection des droits humains des populations contraintes d'émigrer en raison de catastrophes ou de difficultés induites par le changement climatique, l'Assemblée:

7.1. prend note des pressions exercées actuellement au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour la reconnaissance d'un droit humain à un environnement sain, fondée, entre autres, sur la décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans l'affaire Kiribati relative aux mouvements transfrontaliers des personnes cherchant à se protéger des dommages liés au changement climatique;

7.2. rappelle les recommandations formulées dans sa [Résolution 2307 \(2019\)](#) «Un statut juridique pour les 'réfugiés climatiques'» et demande un statut juridique pour les personnes déplacées ou migrantes pour des raisons liées au climat. Elle note que le terme «réfugié» relève de la compétence de la Convention de 1951 sur les réfugiés et du Protocole de 1967, et que ce terme a un statut juridique spécifique lié à la persécution pour les cinq motifs énumérés de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinion politique. Cependant, il est nécessaire d'élaborer des politiques spécifiques visant à protéger les personnes obligées de se déplacer en raison du changement climatique. A cet égard, les «Considérations juridiques concernant les demandes de protection internationale formulées dans le contexte des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes», publiées par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, fournissent des lignes directrices précieuses pour évaluer les personnes ayant besoin de protection;

7.3. appelle à une approche centrée sur les personnes, systémique et fondée sur les droits humains pour gérer les migrations climatiques. Les cadres des droits de l'homme peuvent efficacement guider les États dans la conception de mesures visant à prévenir les déplacements, à protéger les personnes pendant ces déplacements et à permettre aux migrants de se déplacer en toute sécurité et dans la dignité;

7.4. demande aux États membres du Conseil de l'Europe de fournir une protection adéquate à ceux qui sensibilisent à la dégradation de l'environnement susceptible de causer des déplacements massifs de population – lanceurs d'alerte, organisations de la société civile, journalistes ou autres parties prenantes. Elle se félicite de la directive de l'Union européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (Directive UE 2019/1937 du 23 octobre 2019) et invite les États membres du Conseil de l'Europe non membres de l'Union européenne à mettre en œuvre des instruments similaires au niveau national pour offrir la meilleure protection possible à ceux qui risquent leur vie pour le bien public;

7.5. se félicite des mesures prises par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour sensibiliser la communauté mondiale aux effets du changement climatique et aux besoins de protection des droits humains des personnes particulièrement vulnérables et que les catastrophes induites par le changement climatique poussent à émigrer. Les politiques et programmes relatifs au changement climatique et aux migrations doivent répondre aux besoins des groupes vulnérables qui sont touchés de façon disproportionnée par le changement climatique, tels que les habitants des zones littorales, les populations autochtones, les minorités, les personnes âgées, les femmes et les filles, les enfants et les personnes handicapées;

7.6. se félicite de l'orientation de l'édition 2021 du Forum mondial de la démocratie du Conseil de l'Europe sur l'environnement et le changement climatique et ses effets sur les droits de l'homme et la démocratie. Dans le cadre de la campagne «12 mois, 1 question» du Forum, l'Assemblée prend note de l'attention portée aux catastrophes, aux déplacements et au changement climatique lors du mois de février 2021, au cours de laquelle le Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations

et les réfugiés, l'Ambassadeur Drahoslav Štefánek, a désigné le changement climatique comme l'un des plus grands défis pour l'humanité et a fait valoir que le changement climatique peut entraîner des réfugiés climatiques, déplaçant des milliers, voire des millions de personnes dans le futur.

8. En ce qui concerne l'usage de la science et de la technologie au service des populations et pour sauver des vies, l'Assemblée:

8.1. appelle à un usage plus efficace de la science et de la technologie pour améliorer la communication sur les tendances migratoires et leur prévisibilité. Les États devraient établir, au niveau national et international, une cartographie conjointe du changement climatique et des migrations en exploitant les derniers progrès scientifiques et technologiques. La fusion de la cartographie dynamique du changement climatique avec celle des migrations aiderait à définir les tendances migratoires et à établir des prédictions fiables. Les décideurs politiques disposeraient ainsi d'une vision plus claire des lieux que des populations sont susceptibles de quitter (régions/pays), de leurs destinations probables, du nombre de personnes concernées et du moment auquel cela va se produire;

8.2. exhorte les États membres à améliorer les réponses apportées aux risques majeurs (hydrologiques, géophysiques, météorologiques, etc.), les mécanismes d'alerte précoce et les services relatifs à l'écosystème – les services d'approvisionnement (eau douce, matières premières), les services de régulation (purification de l'eau, régulation des maladies) ou les services économiques et culturels, comme le tourisme pour protéger contre les pertes d'emploi;

8.3. appelle à augmenter la responsabilité et la participation des entreprises – y compris les plus avancées sur le plan technologique – en ce qui concerne la prévention des déplacements. Les entreprises jouent un rôle essentiel: ce sont les pionnières du développement et de l'innovation technologique et elles offrent aux migrants et à leurs familles des sources stables de revenus.

9. La coopération pour le développement est indispensable afin que les nouvelles initiatives deviennent réalité. Elle exige toutefois des ressources, une expertise, une organisation et un engagement suffisants de la part de tous les pays impliqués. Pour renforcer la coopération pour le développement et les aides d'urgence dans les pays d'origine des migrants d'Europe et d'ailleurs, l'Assemblée:

9.1. invite les États membres à améliorer la coopération pour le développement afin de répondre aux problèmes de sécurité auxquels les individus sont confrontés: de la sécurité alimentaire et celle de l'eau à la sécurité personnelle et politique, la sécurité énergétique, la sécurité mondiale et environnementale;

9.2. appelle à soutenir davantage les programmes mondiaux pertinents, tels que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 et ceux mis en œuvre au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et du Pacte mondial sur les réfugiés. L'Assemblée invite les États membres à prêter une attention particulière aux travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement;

9.3. appelle les États membres à mettre en place un Fonds de solidarité mondiale pour les migrations climatiques et à y contribuer, pour aider à la fois les pays d'origine et les pays d'accueil des migrants. La communauté internationale doit renforcer la coopération pour le développement avec les pays qui risquent le plus d'être touchés par le changement climatique, comme les pays d'Afrique subsaharienne ou de la région du Sahel, afin d'améliorer les conditions de vie des populations pour éviter qu'elles ne se sentent contraintes d'émigrer. Ce Fonds de solidarité mondiale pour les migrations climatiques, basé en Europe, pourrait coopérer avec le Fonds vert pour le climat (sous réserve d'obtenir son accréditation) et constituerait un grand pas en avant dans la réalisation des engagements internationaux visant à «ne laisser personne de côté», y compris les migrants, dans un monde frappé par le changement climatique. Des programmes spécifiques devraient être élaborés avec l'appui d'experts issus de tous les États membres du Conseil de l'Europe pour favoriser les avancées technologiques dans les pays qui reçoivent une aide au développement et dans ceux qui la fournissent. Outre l'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine, le Fonds de solidarité mondiale pour les migrations climatiques pourrait également soutenir les migrants eux-mêmes;

9.4. réitère son appel à la coopération avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe, lancé dans sa Résolution 2307 (2019). Pour relever les défis posés par les migrations induites par les changements climatiques en Europe, les États membres du Conseil de l'Europe peuvent déjà utiliser les deux fonds fiduciaires gérés par la Banque: le Fonds pour les migrants et les réfugiés créé en 2015 et le Fonds d'investissement social vert créé en mars 2020;

*Résolution 2401 (2021)*

- 9.5. invite les membres des parlements à rester vigilants et à veiller à ce qu'une approche prenant en compte la dimension de genre soit intégrée dans la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes relatifs aux migrations induites par le changement climatique.
10. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent agir résolument pour prévenir la dégradation de l'environnement qui multiplie les effets du changement climatique et peut causer des déplacements massifs de population. Pour prévenir la dégradation de l'environnement, l'Assemblée:
- 10.1. demande à tous les États membres de s'abstenir de déployer de grands projets industriels susceptibles d'avoir des conséquences dramatiques sur la vie des populations, lorsqu'il existe un risque indéniable que ces projets multiplient les effets négatifs du changement climatique sur leur propre territoire ou celui d'un autre État membre. Le respect d'un droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable doit primer sur toute autre considération;
- 10.2. souligne plus particulièrement l'importance de l'accès à une eau potable de qualité, en tant qu'élément intrinsèque d'un développement sain et durable et droit humain fondamental, et appelle les États membres à prévenir la dégradation de l'environnement qui peut mettre en danger l'accès à l'eau sur leur propre territoire ou sur celui d'un État voisin. Ce faisant, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour respecter les obligations internationales en matière d'environnement dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo, 1991). Lorsque des problèmes d'accès à l'eau se posent entre régions ou pays voisins, les négociations internationales doivent permettre de rechercher des solutions appropriées, conformément aux normes et pratiques internationales en matière de droits humains.

**Resolution 2401 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Climate and migration

### Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is deeply alarmed by the dramatic effects of climate change and its impact on the lives of millions of people in Europe and beyond. Extreme events are multiplying. Record temperature levels have been measured on the Antarctic ice sheet, the world's largest freshwater reserve. Its complete melting would cause sea levels to rise considerably. If global warming continues, the consequences are known: flooding of coastal areas and deltas, outright disappearance of many islands, an increase in the territories affected by drought and desertification making life impossible, and pushing tens of millions of poor unfortunates who have lost everything to find food and a more hospitable land within or outside their country. This phenomenon will be destabilising and could lead to tensions, conflicts and even war.
2. Current efforts to sustain climate change are not sufficient. The results will not be seen for decades. Millions of people, however, are forced to migrate already today. They cannot afford to wait until climate change is reversed. We should, therefore, act as a matter of urgency, to prevent mass displacement due to climate change and help those on the move to survive and live dignified lives in their host countries. In doing so, we should also bear in mind the need to do all it takes to secure – in Europe and beyond – the human right to a safe, clean, healthy, and sustainable environment. This right should become a reality as soon as possible for people to feel safe enough to live in their homeland, wherever this is.
3. The Assembly welcomes the Joint Declaration on human rights and the environment issued on 15 May 2020 by the Georgian, Greek and German presidencies of the Committee of Ministers of the Council of Europe, underscoring that life and well-being on our planet is contingent on humanity's collective capacity to guarantee both human rights and a healthy environment to future generations.
4. Adequate solutions to help meet the challenges related to migration caused by climate change are needed. New human rights protection instruments are necessary for an effective implementation of a human right to a safe, clean, healthy, and sustainable environment, which could also protect migrants moving in search for such a safe, clean, healthy, and sustainable environment.
5. This "new generation" human right should also be embedded in international instruments that influence migration – from disaster preparedness and climate adaptation instruments to economic development strategies, energy production and trade agreements. The actions taken must ensure that a gender-responsive approach is fully integrated into the design and implementation of all projects and programmes. The Green Climate Fund provides guidance and has produced a practical manual entitled "Mainstreaming Gender in Green Climate Fund Projects" that supports the integration of gender equality in climate change interventions and climate finance.
6. The Assembly underscores the importance of joining forces to strengthen human rights protection for those affected by climate-change-induced migration in Europe and beyond, acting on the following pillars: Ensuring human rights protection for people who are forced to migrate by climate-change-induced disasters or

---

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (28th sitting) (see [Doc. 15348](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (28th sitting).



*Resolution 2401 (2021)*

hardship; Using science and technology to serve people and save lives; Improving development co-operation and emergency support in the countries of origin of migrants; and Preventing environment degradation that multiply the effects of climate change.

7. In order to ensure human rights protection for people, who are forced to migrate by climate-change-induced disasters or hardship, the Assembly:

7.1. notes the current push in the UN Human Rights Council for the recognition of the human right to a healthy environment, building, *inter alia*, on the decision of the UN Human Rights Committee in the Kiribati case on cross border movement of individuals seeking protection from climate change related harm;

7.2. recalls its recommendations formulated in [Resolution 2307 \(2019\)](#) “A legal status for ‘climate refugees’” and calls for a legal status for people displaced or migrating for climate-related reasons. It notes that the term “refugee” falls within the remit of the 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol, and has a specific legal status linked to persecution on the five enumerated grounds of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. However, there is a need for developing specific policies to protect people who are forced to move as a consequence of climate change. In this respect, the “Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters” issued by the United Nations High Commissioner for Refugees provide valuable guidelines for assessing those in need of protection.

7.3. calls for a people-centred, human rights-based, and systemic approach to deal with climate migration. Human rights frameworks can effectively guide States in designing policies that prevent displacement, protect people during displacement and allow people to move in safety and dignity;

7.4. asks Council of Europe member States to provide adequate protection to those who raise awareness about environmental degradation that may lead to mass displacement, whether these be whistle-blowers, civil society organisations, journalists, or other stakeholders. It welcomes the European Union Directive on the protection of persons who report breaches of Union law (Directive EU 2019/1937 of 23 October 2019) and invites non-EU Council of Europe member States, to implement similar instruments at national level, ensuring the highest possible protection for those who often risk their lives for public good;

7.5. welcomes the UN Human Rights Council’s actions aimed at raising awareness of the world community about the effects of climate change and human rights protection needs of those who are particularly vulnerable and who are pushed to migrate by climate change-induced disasters. Climate change and migration policies and programmes should meet the needs of vulnerable groups, which are disproportionately affected by climate change, such as persons living in coastal areas, indigenous people, minorities, older persons, women and girls, children and persons with disabilities;

7.6. welcomes the focus of the 2021 edition of the Council of Europe’s World Forum for Democracy on the environment and climate change and its effect on human rights and democracy. In the framework of the Forum’s “12 Months, 1 Question” campaign, the Assembly notes the attention paid to disasters, displacement and climate change during the month of February 2021, during which the Special Representative on Migration and Refugees of the Secretary General, Ambassador Drahošlav Štefánek called climate change one of the biggest challenges for human mankind and argued that climate change can result in climate refugees, displacing thousands, even millions in the future.

8. As regards the use of science and technology to serve people and save lives, the Assembly:

8.1. calls for a better use of science and technology to improve communication on, and predictability of, migration trends. The States should undertake, both nationally and internationally, a side by side mapping of both climate change and migration, using the latest developments in science and technology. Merging dynamic mapping of climate change with dynamic mapping of migration would help determine migration trends and build reliable predictions. Policy makers would have a clearer picture of where the people are likely to move from (regions/countries), where they are likely to go, in what numbers and when;

8.2. urges member States to improve responses to major hazards (hydrological, geophysical, meteorological, etc.) and early warning mechanisms and appeals to improve ecosystem services – whether these be provisioning services (fresh water, raw materials), regulating services (water purification, disease regulation), or cultural and economic services (for example tourism to ensure protection against job losses);

- 8.3. calls for enhancing corporate responsibility and participation of businesses – including those, which are most technologically advanced – in displacement prevention. The role of businesses is crucial: they lead development and technological innovation and provide stable sources of income for migrants and their families.
9. Development co-operation is essential for new initiatives to become reality. Such co-operation requires, however, sufficient resources, expertise, organisation, and commitment from all countries involved in the process. To improve development co-operation and emergency support in the countries of origin of migrants in Europe and beyond, the Assembly:
- 9.1. invites member States to strengthen development co-operation to respond to security issues that individuals face: from access to food and water security to personal and political security, energy security and global and environmental security;
- 9.2. calls for greater support to the relevant world programmes, such as the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, and those implemented under the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and the Global Compact on Refugees. The Assembly invites member States to pay particular attention to the work of the UN Secretary General's Special Rapporteur on Human Rights and the Environment;
- 9.3. calls upon member States to initiate and contribute to the creation of a World Solidarity Fund for Climate Migration that would assist both migrants' countries of origin and host countries. The international community has to step-up development co-operation with the countries that are most at risk of being affected by climate change, such as the countries of Sub-Saharan Africa and the Sahel region, to improve the living conditions of people living there so that they do not feel forced to migrate. This Europe-based World Solidarity Fund for Climate Migration could co-operate with the Green Climate Fund, following accreditation and which would be a major step forward in meeting international commitments of "leaving no one behind", including migrants, in a world affected by climate change. Specific programmes should be developed, engaging experts from all Council of Europe member States to drive forward technological developments in countries receiving development assistance and in countries providing assistance. The World Solidarity Fund for Climate Migration could also support migrants themselves, in addition to projects designed to improve living conditions in their countries of origin;
- 9.4. reiterates its call for co-operation with the Council of Europe Development Bank, launched in its [Resolution 2307 \(2019\)](#). To meet the challenges posed by climate-induced migration in Europe, Council of Europe member States can already now use the two trust funds managed by the Bank: the Migrant and Refugee Fund established in 2015 and the Green Social Investment Fund established in March 2020;
- 9.5. invites members of parliament to remain vigilant to ensure that a gender-responsive approach is integrated into the design and implementation of projects and programmes on climate-change-induced migration.
10. Council of Europe member States should act resolutely to prevent environmental degradation that multiply the effects of climate change and may lead to mass displacement. To prevent environment degradation, the Assembly:
- 10.1. calls upon all member States to refrain from developing major industrial projects that may have dramatic consequences on peoples' lives, when there is an undeniable risk that these projects could multiply the negative effects of climate change on either their own territory or that of another member State. The respect of a human right to a safe, clean, healthy, and sustainable environment should be a primary consideration;
- 10.2. underscores, in particular, the importance of access to quality drinking water, as an intrinsic part of a healthy and sustainable environment and a basic human right, and calls upon member States to prevent environment degradation that may endanger access to water on their own territory or on the territory of a neighbouring state. In doing so, all necessary steps should be taken to comply with international obligations on environmental matters in the framework of the United Nations Convention on Environmental Impact Assessment in a transboundary context (Espoo Convention, 1991). When issues related to access to water arise between neighbouring countries or regions, international negotiations should lead to finding appropriate solutions in accordance with international human rights standards and practices.

## Résolution 2402 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Politiques en matière de recherche et protection de l'environnement

Assemblée parlementaire

1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies engage tous les États à «prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions» (objectif 13) et l'Accord de Paris les appelle à réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de parvenir à la neutralité climatique au cours de la deuxième moitié du siècle. L'Assemblée parlementaire s'inquiète du fait que, malgré les résultats significatifs obtenus, les politiques actuelles et le niveau d'efforts des États membres du Conseil de l'Europe restent en dessous de ce qui est requis pour atteindre ce résultat.
2. Le dérèglement climatique, de même que l'épuisement progressif des ressources surexploitées, risquent de produire des conséquences dramatiques pour des centaines de millions de personnes, notamment pour les plus vulnérables, et de saper la cohésion sociale, la stabilité démocratique et la paix dans toutes les régions du globe. La recherche peut apporter les solutions innovantes nécessaires pour contrer à la fois la paupérisation de la planète et le phénomène du changement climatique, et assurer le développement durable de nos sociétés.
3. Une évolution profonde des systèmes économiques est nécessaire pour sauver la planète. Il faut repenser un modèle économique trop fondé sur la (sur)consommation, avoir le courage de s'opposer à l'obsolescence programmée des produits et revoir les habitudes de consommation; il faut développer des systèmes de transport non polluant, réorganiser les espaces de vie et bâtir un habitat moins gourmand en énergie. Les comportements et les choix de vie de chaque personne peuvent contribuer à contenir la demande d'énergie.
4. Néanmoins, la croissance de la population mondiale, le développement social et économique, qui doit bénéficier à tous, et les nouveaux horizons que le progrès ouvre, avec le déploiement de technologies et d'activités gourmandes en énergie (comme l'expansion du monde numérique, l'intelligence artificielle et les plans de conquête de l'espace) ne permettent pas d'envisager des scénarios avec une consommation d'énergie décroissante. La réduction de l'empreinte carbone des activités humaines passe donc nécessairement par une production d'énergie décarbonée. Il faut donc renforcer la recherche sur les sources d'énergie du futur.
5. Par ailleurs, les ressources dont l'humanité dispose sont limitées et leur rythme de consommation actuelle n'est pas durable. Un autre axe essentiel de la recherche est donc celui qui porte sur l'économie circulaire. Il faut apprendre à réutiliser et à recycler les ressources dont les systèmes économiques actuels sont si gourmands, y compris celles nécessaires à la transition énergétique, sans lesquelles le développement s'arrêterait.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28e séance) (voir [Doc. 15357](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Olivier Becht). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28e séance).

Voir également la [Recommandation 2215 \(2021\)](#).



*Résolution 2402 (2021)*

6. Pour orienter l'effort de recherche, il faut analyser de façon objective toutes les contraintes – économiques, sociales, environnementales et temporelles – qui peuvent rendre périlleux certains chemins, et il faut bien peser les conséquences de nos choix stratégiques. L'impact des sources fossiles est désastreux, mais il y a également des dommages liés à l'extraction des métaux et minerais rares indispensables au développement des technologies de production et de stockage des énergies renouvelables. La recherche doit être orientée pour minimiser, et si possible éviter, ces dommages et tout impact environnemental que la production d'énergie renouvelable peut avoir, comme la pollution visuelle et sonore ou l'utilisation de substances dangereuses pour la santé.

7. Avec le déploiement à grande échelle des énergies renouvelables, la demande future de matières premières essentielles devrait considérablement augmenter. Il ne faut pas sous-estimer les risques auxquels les pays européens seraient exposés en devenant dépendants des pays producteurs des minerais rares, dont l'utilisation massive, en l'absence de leur recyclage intégral, ne peut qu'engendrer l'augmentation des prix, la raréfaction et l'épuisement. Un risque similaire résulte des quasi-monopoles qu'un ou quelques pays peuvent détenir dans la transformation de ces minerais rares et/ou dans la fabrication de composantes essentielles aux productions industrielles des pays européens. Ne pas prendre dûment en compte ces risques ne pourra que les affaiblir.

8. Pour garantir la compétitivité et la souveraineté de l'industrie européenne, les États membres du Conseil de l'Europe doivent assurer un approvisionnement sûr, durable et responsable en matières premières, mais aussi faire des choix pour renforcer leur autonomie concernant les matières premières critiques et pour optimiser la valeur des ressources et matériaux dont ils disposent; leur réutilisation et recyclage peut réduire le risque de pénurie et aider aussi à préserver leur indépendance économique, voire leur souveraineté.

9. Dans un monde marqué par les interdépendances, les réponses technologiques aux problèmes actuels sont forcément multisectorielles. L'interdépendance et la complexité entraînent, et rendent indispensable, une coopération axée sur des domaines et thèmes transversaux entre les chercheurs et les autres acteurs de la recherche et du développement. De plus, les solutions (et donc les plans) politiques impliquent nécessairement plusieurs niveaux, du local à l'international, tant dans leur élaboration que dans la mise en œuvre.

10. La participation active et l'engagement des citoyens sont une clé de voûte pour bâtir l'économie verte; les associer dès le départ au processus décisionnel est à la fois une exigence démocratique et une condition pour atteindre les résultats visés: ce sont eux qui portent le changement de paradigme et le réalisent par leur action. Pour réussir la transition écologique, un effort collectif s'impose; l'économie comportementale doit permettre aux citoyens de concevoir conjointement les solutions techniques et les innovations de demain.

11. Les objectifs de développement durable indiquent la route. L'action politique ne doit pas se détourner du cap du développement durable, car il n'y plus de temps. Pour l'Assemblée, il faut soutenir la mise sur le marché et la montée en puissance des technologies efficaces qui sont prêtes à être commercialisées. Il faut en même temps augmenter les ressources dédiées à la recherche et au développement de nouvelles solutions, en utilisant au mieux les mécanismes de financement existants et en songeant à des nouvelles formes de financement.

12. Les finances publiques sont mises à rude épreuve par l'impact économique de la pandémie de covid-19 et par l'urgence de parer au désarroi social que cette pandémie a engendré dans les couches de population les plus vulnérables, en Europe et ailleurs. Pourtant, l'Assemblée considère que dans les efforts de reconstruction de nos sociétés et de nos systèmes économiques, c'est justement vers le monde de demain qu'il faut regarder et pas vers celui d'hier. Dans une certaine mesure, la crise est une opportunité de changement et il ne faut pas la rater. La recherche et l'innovation pour l'économie verte doivent faire partie des «bénéficiaires» des plans nationaux de relance post-crise.

*Résolution 2402 (2021)*

13. Dès lors, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à revoir leurs politiques en matière de recherche, d'innovation et de développement, pour donner la plus haute priorité au domaine de l'économie verte, et plus spécialement à la transition énergétique et à l'économie circulaire, afin d'aligner le développement économique avec l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050. Dans ce contexte, l'Assemblée invite les États membres:

13.1. à développer des programmes de recherche spécifiques:

13.1.1. sur les énergies renouvelables, sans oublier les contraintes spécifiques pouvant freiner un déploiement massif des technologies correspondantes, et notamment la nécessité de développer les technologies de stockage, et le besoin impératif d'assurer l'évolution du réseau électrique et la sécurité et la résilience du système de production et de distribution de l'énergie, qui demandent aussi des efforts de recherche significatifs;

13.1.2. sur l'économie circulaire, et notamment sur le recyclage (si ce n'est le remplacement) des matériaux critiques indispensables aux technologies de la transition énergétique, ainsi que sur les technologies de récupération de la chaleur fatale et de capture et stockage (ou réutilisation) du carbone;

13.2. à maintenir les projets de recherche fondamentale, qui peuvent conduire à découvrir et à maîtriser de nouvelles sources d'énergie durable, abondante et bon marché, et à veiller à échanger au sein de la communauté scientifique sur toute avancée en ce sens;

13.3. à prendre dûment en compte le risque géopolitique, au même titre que les contraintes économiques, sociales, et environnementales, car, à côté des enjeux de développement durable il y a aussi un enjeu de marché et d'autonomie stratégique, voire de souveraineté nationale;

13.4. à encourager, y compris par le levier du financement, la collaboration et la mutualisation des efforts de recherche au niveau national, en ayant égard aux coopérations et synergies public-public, public-privé et privé-privé;

13.5. à promouvoir la coopération entre universités et grandes entreprises et favoriser par des mesures incitatives la création de consortiums de grandes entreprises pour collaborer avec les sciences financées par des fonds publics;

13.6. à développer une activité de veille dans des domaines stratégiques, pour identifier et soutenir le développement et le passage au stade de la commercialisation des projets innovants;

13.7. à mettre en place des mécanismes de financement pouvant être actionnés avec une certaine flexibilité et rapidité, orienter les fonds de recherche vers les demandes d'innovation à long terme et prévoir des incitations pour la création de partenariats recherche-industrie, renforçant le financement des projets collaboratifs entre laboratoires de recherche et industrie sur des sujet stratégiques;

13.8. à réfléchir à de nouvelles formes de financement de la recherche et, à cet égard:

13.8.1. étudier la possibilité d'émettre des titres de dette publique, des «obligations vertes» accessibles au grand public, destinés à financer la recherche stratégique dans les domaines de la transition énergétique et de l'économie circulaire;

13.8.2. à songer à soutenir la mise en place d'une plateforme nationale en ligne, avec une sélection de projets innovants qu'un État s'engagerait à soutenir financièrement et qui seraient ouverts à un financement participatif;

13.9. à renforcer la dimension européenne de leurs politiques de recherche, et – lorsque cela est possible – à encourager et à soutenir la participation aux programmes européens par des outils comme une meilleure information, le conseil et l'assistance dans l'accomplissement des démarches et des procédures requises, ainsi que des incitations financières;

13.10. à définir des domaines clés dans lesquels il est crucial d'élargir la coopération entre les pays européens, ainsi qu'entre l'Europe et d'autres régions du monde, et élaborer le cadre de la recherche en conséquence, pour favoriser une coopération mutuellement profitable et des partenariats stratégiques internationaux, visant par exemple à assurer la complémentarité et une meilleure efficacité des efforts de recherche.

**Resolution 2402 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Research policies and environment protection

Parliamentary Assembly

1. The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development commits all countries to taking “urgent action to combat climate change and its impacts” (Goal 13) while the Paris Agreement calls on them to cut greenhouse gas emissions to reach climate neutrality by the second half of the century. The Parliamentary Assembly is concerned that, despite the significant results achieved, current policies and the level of effort of Council of Europe member States remain below what is required to achieve this result.
2. Climate change, as well as the progressive depletion of resources that are being overexploited, could trigger tragic consequences for hundreds of millions of people, especially the most vulnerable, and undermine social cohesion, democratic stability and peace in all regions of the world. Research can provide the innovative solutions that are necessary to counter both the impoverishment of the planet and the problem of climate change, and to ensure the sustainable development of our societies.
3. Economic systems will have to change radically if the planet is to be saved. There is a need to rethink an economic model that is too heavily reliant on (over) consumption, to have the courage to take a stand against planned obsolescence of goods and to review consumption habits; clean transport systems must be developed, living spaces reorganised and less energy-intensive homes built. Through individual behaviour and lifestyle choices, it is possible to help contain the demand for energy.
4. The growth of the world's population, social and economic development, which must benefit all, and the new horizons that progress opens up, with the deployment of technologies and activities that have a huge need for energy (such as the expansion of the digital world, artificial intelligence, and the plans to conquer space), make it highly unlikely that there will be a decline in energy consumption. Reducing the carbon footprint of human activities therefore necessarily requires decarbonised energy production, so more research needs to be carried out on the energy sources of the future.
5. The resources that humankind has at its disposal are limited, moreover, and the way those resources are used today is not sustainable. Another key focus of research, therefore, is the circular economy. It is important to learn to reuse and recycle the resources on which existing economic systems so heavily rely, including those required for energy transition, without which development would come to a halt.
6. In order to steer the research effort, it is important to objectively assess all the constraints – economic, social, environmental and temporal – that are apt to make certain paths hazardous and to weigh properly the consequences of our strategic choices. The impact of fossil fuels is disastrous but there is also environmental damage caused by the extraction of the rare metals and minerals indispensable for the development of renewable energy production and storage technologies. Research must be directed at minimising, and if possible avoiding, this damage and any environmental impact that renewable energy production may have, such as visual and noise pollution or the presence of substances that may be hazardous to health.

---

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (28th sitting) (see [Doc. 15357](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Olivier Becht). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (28th sitting). See also [Recommendation 2215 \(2021\)](#).



*Resolution 2402 (2021)*

7. Because of the large-scale deployment of renewable energy, future demand for key raw materials is expected to increase significantly. We should not underestimate the risks to which European countries would expose themselves by becoming dependent on the countries that produce the rare minerals whose widespread use (in the absence of their full recycling) can only lead to increased prices, scarcity and exhaustion. A similar risk arises from the quasi-monopolies that one or a few countries may hold in the processing of these rare minerals and/or in manufacturing components which are essential to European countries' industrial production. Failure to take due account of these risks will only make those countries weaker.
8. In order to ensure the competitive edge and sovereignty of European industry, Council of Europe member States must ensure a secure, sustainable, responsibly-sourced supply of raw materials, but also make choices to increase their autonomy in critical raw materials, and maximise the value of the resources and materials available to them; reusing and recycling can reduce the risk of scarcity and also help to preserve countries' economic independence, or even sovereignty.
9. In a world of interdependencies, technological responses to current problems are performed multisectoral. Interdependency and complexity lead to co-operation on cross-cutting fields and issues between researchers and other research and development actors and make this co-operation indispensable. In addition, policy solutions (and hence plans) necessarily involve several levels, from local to international, both in their development and in their delivery.
10. Active civic participation and engagement are key to building the green economy; citizen involvement in decision making from the outset is both a democratic requirement and a condition for achieving the desired results: citizens are the drivers of the paradigm shift, and the ones who bring it about through their action. If the ecological transition is to succeed, a collective effort is needed; behavioural economics should make it possible for citizens to co-design the technical solutions and innovations of tomorrow.
11. The Sustainable Development Goals point the way. Policy action must not be diverted from the path of sustainable development, because time is running out. In the view of the Assembly, the process of making market-ready technologies available for sale and upscaling them needs to be supported. At the same time, it is important to dedicate more resources to researching and developing new solutions, while making the best use of existing funding mechanisms and considering new forms of funding.
12. Public finances are under severe strain due to the economic impact of the Covid-19 pandemic and the urgent need to address the social distress that this pandemic has caused among the more vulnerable sections of the population, in Europe and elsewhere. The Assembly considers, however, that when seeking to rebuild our societies and economic systems, it is to tomorrow's world that attention should be directed, not yesterday's. To some extent, the crisis is an opportunity for change, one that we cannot afford to miss. Research and innovation for the green economy must be among the "beneficiaries" of national post-crisis recovery plans.
13. Accordingly, the Assembly calls on Council of Europe member States to review their research, innovation and development policies, in order to give the highest priority to the green economy, and more specifically energy transition and the circular economy, so as to bring economic development into line with the goal of achieving carbon neutrality by 2050. In this context, the Assembly calls on member States to:
- 13.1. develop specific research programmes with the focus on:
    - 13.1.1. renewable energies, without forgetting the specific constraints that may hinder large-scale deployment of the relevant technologies, and in particular the importance of developing storage technologies, and the imperative need to upgrade the electricity grid and ensure the security and resilience of the energy production and distribution system, which also require significant research efforts;
    - 13.1.2. the circular economy, including notably the recycling (if not replacement) of critical materials needed for energy transition technologies, and waste-heat recovery and carbon capture and storage (or reuse) technologies;
  - 13.2. maintain fundamental research projects that may lead to the discovery and harnessing of new sources of sustainable, abundant and cheap energy, and ensure that any progress in this direction is discussed within the scientific community;
  - 13.3. take due account of the geopolitical risk, as well as economic, social and environmental constraints, because, alongside sustainable development issues, there is also the question of markets and strategic autonomy, or even national sovereignty;

*Resolution 2402 (2021)*

- 13.4. encourage, including through funding, collaboration and pooling of research efforts at national level, having regard to public-public, public-private and private-private co-operation and synergies;
- 13.5. promote co-operation between universities and large companies and foster through incentives the creation of consortia among large companies to work together with publicly funded science;
- 13.6. develop a technology watch activity in strategic areas to identify innovative projects and support their development and the move to the commercialisation stage;
- 13.7. put in place funding mechanisms that can be activated with a degree of flexibility and speed, direct research funds towards long-term innovation demands and provide incentives for the creation of research-industry partnerships, with more funding for collaborative projects between research laboratories and industry projects on strategic matters;
- 13.8. consider new forms of research funding and, in this context:
  - 13.8.1. consider the possibility of issuing public debt securities, “green bonds” accessible to the general public and designed to fund strategic research in the fields of energy transition and the circular economy;
  - 13.8.2. consider supporting the establishment of a national online platform with a selection of innovative projects to which the State would undertake to provide financial support and which would be open to participatory financing;
- 13.9. strengthen the European dimension of their research policies, and – when possible – encourage and support participation in the European programmes through tools such as better information, advice and assistance in completing the required steps and procedures, as well as financial incentives;
- 13.10. define core areas where it is crucial to widen co-operation between European countries, but also between Europe and other regions of the world, and design the research framework accordingly, to foster mutually beneficial co-operation and strategic international partnerships, for example to ensure complementarity and greater efficiency in terms of research efforts.

**Recommandation 2215 (2021)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## Politiques en matière de recherche et protection de l'environnement

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 2402 \(2021\)](#) «Politiques en matière de recherche et protection de l'environnement» et souligne l'importance géostratégique majeure de la recherche et de l'innovation dans le domaine de l'économie verte, et notamment de la transition énergétique et de l'économie circulaire.
2. Les enjeux économiques et stratégiques qui se trouvent derrière le progrès technologique peuvent faire obstacle à la coopération internationale dans ces domaines. Néanmoins, la lutte contre le changement climatique est une question absolument essentielle, qui concerne tous les États membres du Conseil de l'Europe: ils doivent tous contribuer à rechercher les bonnes solutions et être capables de les partager.
3. Les 27 États membres de l'Union européenne avancent dans cette direction, comme le programme Horizon Europe et le précédent programme Horizon 2020 le montrent clairement; mais l'Europe est plus vaste et nous devrions être capables de travailler ensemble à l'échelle de la grande Europe (par exemple, dans le cadre de programmes de recherche transnationaux). Le Conseil de l'Europe a un rôle clé à cet égard, et il devrait ouvrir une nouvelle piste de coopération pour renforcer les liens qui nous unissent et la solidarité entre nos peuples.
4. Dès lors, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'étudier la mise en place d'un cadre – un accord partiel élargi, par exemple – pour que nos pays puissent progresser ensemble en mettant en commun idées et moyens de recherche pour des projets ciblés; la Banque de développement du Conseil de l'Europe pourrait être associée pour apporter son expertise et aider à établir des mécanismes de financement pour ces projets communs de recherche. Dans ce cadre, les États membres du Conseil de l'Europe pourraient être encouragés à établir une banque des ressources stratégiques nécessaires à la transition énergétique, pour créer des stocks et les gérer de façon mutuellement bénéfique, dans le but de renforcer l'indépendance stratégique de tous nos pays.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28e séance) (voir [Doc. 15357](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Olivier Becht). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 septembre 2021 (28e séance).



### Recommendation 2215 (2021)<sup>1</sup>

Provisional version

## Research policies and environment protection

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls its [Resolution 2402 \(2021\)](#) “Research policies and environment protection” and it stresses the major geostrategic importance of research and innovation in the areas of green economy, and in particular of energy transition and of circular economy.
2. The economic and strategic stakes behind technological progress may create a barrier to international co-operation in these domains. However, the fight against climate change is an absolutely key issue that concerns all Council of Europe member States: they must all contribute to finding the right solutions and be able to share them.
3. The 27 member States of the European Union are moving in this direction, as the programme Horizon Europe and the previous Horizon 2020 clearly show, but Europe is bigger than the European Union and it is important that we be able to work together on a wider European scale (for example, through transnational research programmes). The Council of Europe has a key role in this respect, and it should open a new avenue of co-operation to strengthen the ties that unite us and the solidarity between our peoples.
4. Therefore, the Assembly recommends that the Committee of Ministers consider setting up a framework – an enlarged partial agreement, for example – that would allow our countries to move forward together by pooling ideas and research resources for targeted projects; the Council of Europe Development Bank could be involved to provide its expertise and help establish funding mechanisms for these joint research projects. Within this framework, Council of Europe member States could also be encouraged to establish a bank of strategic resources necessary for the energy transition, to create stocks and manage them in a mutually beneficial way, with a view to strengthening the strategic independence of all our countries.

---

1. *Assembly debate* on 29 September 2021 (28th sitting) (see [Doc. 15357](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Olivier Becht). *Text adopted by the Assembly* on 29 September 2021 (28th sitting).



**Résolution 2403 (2021)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## La situation en Afghanistan: conséquences pour l'Europe et la région

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire exprime sa plus profonde préoccupation face à la situation en Afghanistan à la suite du retrait militaire des États-Unis d'Amérique et de leurs alliés et partenaires de l'OTAN ainsi que du retour des talibans au pouvoir, ce qui a ouvert une phase d'incertitudes politiques qui voit la violence continuer et n'écarte pas le risque d'une guerre civile. Cet état de fait entraîne des risques accrus pour la paix, la stabilité et la sécurité en Afghanistan, dans la région et au-delà.
2. L'Assemblée est convaincue que la communauté internationale doit s'efforcer de répondre de manière cohérente, coordonnée et concertée, afin de relever les défis majeurs – immédiats et futurs – qui sont posés par cette situation. Elle estime que les États membres du Conseil de l'Europe ne devraient ménager aucun effort pour atteindre cet objectif.
3. Le premier impératif devrait être de s'attaquer à la crise humanitaire déchirante, qui affecte la vie et les moyens de subsistance de millions de personnes en raison de la combinaison d'un conflit militaire prolongé, de sécheresses répétées et de la pandémie de covid-19. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de la conférence internationale organisée par les Nations Unies à Genève (13-14 septembre 2021) au cours de laquelle des donateurs ont promis plus d'un milliard \$US d'aide humanitaire à l'Afghanistan.
4. L'Assemblée regrette que, malgré les appels unanimes et répétés de la communauté internationale et les déclarations publiques initiales des talibans, le gouvernement intérimaire ne soit ni inclusif ni représentatif. L'Assemblée estime que seul un gouvernement qui reflète la diversité politique, religieuse et ethnique de l'Afghanistan, qui inclut des femmes et qui s'engage dans un véritable processus de réconciliation en conformité avec la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies peut conduire à un règlement politique durable et pourrait aspirer à la légitimité et à la reconnaissance internationale.
5. De même, extrêmement alarmée par les informations crédibles faisant état de graves violations des droits humains et du droit humanitaire commises par les talibans, l'Assemblée rappelle que, en tant qu'autorités *de facto*, ils ont des obligations et qu'ils sont redevables à cet égard. À cette fin, l'Assemblée considère que la mise en place d'un mandat spécifique, solide et indépendant de l'Organisation des Nations Unies pour surveiller les violations des droits humains en Afghanistan est le meilleur moyen de recueillir des informations objectives et systématiques sur le terrain et de les porter à l'attention de la communauté internationale.
6. Réitérant avec la plus grande fermeté sa condamnation du terrorisme en toutes circonstances, l'Assemblée se déclare profondément préoccupée par le nombre élevé de talibans soumis au système de sanctions établi par la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations qui sont membres du gouvernement intérimaire.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2021 (29e séance) (voir [Doc. 15381](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: Sir Tony Lloyd). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2021 (29e séance).



*Résolution 2403 (2021)*

7. Elle rappelle que la lutte contre le terrorisme est l'un des défis transnationaux considérables découlant de la situation actuelle qui pourrait potentiellement avoir des répercussions désastreuses et déstabilisatrices, tout comme la criminalité organisée, le trafic de drogue, le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne que, pour relever ces défis, il faudra renforcer le dialogue, le partenariat et la solidarité avec les pays de la région.

8. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
- 8.1. à œuvrer pour parvenir à une réponse cohérente, coordonnée et concertée en ce qui concerne l'Afghanistan;
  - 8.2. à intensifier leurs efforts pour fournir une assistance humanitaire à l'Afghanistan;
  - 8.3. à poursuivre l'évacuation des ressortissants étrangers et des Afghans éligibles et à faire des efforts supplémentaires pour garantir la coordination et l'efficacité des opérations d'évacuation;
  - 8.4. à soutenir le rôle central des Nations Unies et de ses institutions spécialisées dans la coordination des efforts internationaux concernant l'Afghanistan, à commencer par l'aide humanitaire;
  - 8.5. à soutenir la mise en place d'un mandat du Conseil des droits de l'homme de l'ONU spécifique, solide et indépendant pour contrôler le respect des droits humains en Afghanistan sur tout le territoire, y compris dans les zones rurales;
  - 8.6. à établir un dialogue prudent, pragmatique et opérationnel avec les talibans afin d'apporter des réponses aux préoccupations soulevées dans la présente résolution;
  - 8.7. à subordonner tout renforcement de leur engagement opérationnel avec les talibans:
    - 8.7.1. au respect des droits humains, en particulier ceux des groupes vulnérables tels que les minorités, les femmes et les personnes LGBTI, et du droit humanitaire;
    - 8.7.2. au rejet du terrorisme et de l'extrémisme violent, dont la réalité sera attestée par des mesures décisives;
    - 8.7.3. à la constitution d'un gouvernement inclusif et représentatif et à l'ouverture d'un processus de réconciliation;
    - 8.7.4. à l'ouverture sans restriction de l'accès au territoire afghan aux Nations Unies et aux organisations d'aide humanitaire;
    - 8.7.5. à la facilitation pratique des opérations d'évacuation organisées par les pays étrangers;
  - 8.8. à s'assurer que toute radiation de membres des talibans de la liste des sanctions des Nations Unies établie en application de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies soit subordonnée à un changement effectif de leur situation personnelle, qui a conduit, au départ, à leur inscription sur cette liste;
  - 8.9. à soutenir l'établissement de mécanismes visant à assurer que le gel des actifs financiers afghans n'aggrave pas la situation socio-économique de la population;
  - 8.10. à trouver des moyens permettant de fournir une aide au développement à l'Afghanistan dans le but d'éviter l'effondrement de l'économie, ce qui aggraverait plus encore la crise humanitaire et agirait comme un facteur incitant à la migration;
  - 8.11. à mettre en place un système de visas pour les étudiants afghans inscrits dans des universités d'États membres;
  - 8.12. à assumer leurs responsabilités morales et juridiques en matière de protection des réfugiés et, dans ce contexte:
    - 8.12.1. à veiller au respect du principe de non-refoulement;
    - 8.12.2. à offrir davantage de possibilités de réinstallation aux Afghans, notamment à ceux qui sont les plus à risque et les plus vulnérables, en particulier les minorités, les femmes et les personnes LGBTI;
    - 8.12.3. à introduire des visas humanitaires, des programmes de protection temporaire ou de visas spéciaux, en particulier pour les femmes et pour d'autres groupes vulnérables tels que les minorités et les personnes LGBTI;
    - 8.12.4. à réévaluer les demandes d'asile pendantes et récentes des Afghans à la lumière des développements récents;

## Résolution 2403 (2021)

- 8.12.5. à s'abstenir d'exécuter des retours forcés vers l'Afghanistan;
- 8.13. à multiplier les efforts diplomatiques aux niveaux mondial et régional pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afghanistan et dans la région et pour développer une approche commune et cohérente à l'égard des talibans.
9. De plus, les pays de la région, en particulier les pays voisins, étant en première ligne pour faire face aux conséquences de la prise de pouvoir par les talibans, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à leur apporter un soutien politique et financier pour les aider dans les efforts qu'ils déploient afin:
- 9.1. de fournir un abri et une protection dans des conditions dignes aux personnes fuyant l'Afghanistan;
- 9.2. de parer les menaces telles que le terrorisme, l'extrémisme violent, le trafic de drogues, le trafic de migrants et la traite d'êtres humains, et d'autres activités criminelles transnationales.
10. L'Assemblée demande aussi à son Bureau d'examiner l'opportunité de renforcer le dialogue interparlementaire entre l'Assemblée et les pays d'Asie centrale et leurs organisations régionales dans le but de contribuer à un dialogue plus large, à la compréhension mutuelle et à la résilience face à la nécessité de promouvoir la stabilité régionale et d'éviter tout risque de contagion.
11. De plus, l'Assemblée appelle les talibans, en raison de leur position d'autorités *de facto* en Afghanistan:
- 11.1. à mettre fin à la violence;
- 11.2. à engager un large dialogue national visant à constituer un gouvernement représentatif et inclusif, comprenant des femmes, des membres des minorités religieuses et ethniques, ainsi que des représentants du gouvernement précédent;
- 11.3. à amnistier les Afghans qui ont été membres des forces de sécurité, fonctionnaires et ceux qui ont exercé des responsabilités publiques sous le gouvernement précédent, en s'abstenant et en sanctionnant toute forme de harcèlement ou de persécution à leur rencontre;
- 11.4. à faciliter l'évacuation en toute sécurité des ressortissants étrangers et des Afghans en possession des papiers nécessaires et qui souhaitent partir;
- 11.5. à garantir le respect des droits humains et du droit humanitaire;
- 11.6. à respecter les avancées culturelles, sociales et juridiques réalisées ces vingt dernières années dans le domaine des droits humains et des libertés individuelles et à s'abstenir de toute déclaration ou action qui pourrait les remettre en cause, notamment en ce qui concerne:
- 11.6.1. l'accès des filles à l'éducation;
- 11.6.2. la liberté de circulation des femmes, leur accès au travail, aux soins et aux sports;
- 11.6.3. la représentation des femmes et des membres de minorités dans tous les domaines de la vie publique et politique et leur participation active à ces domaines;
- 11.7. à autoriser pleinement, sans restriction et en toute sécurité, l'accès à l'intégralité du territoire afghan aux Nations Unies, à ses institutions spécialisées et partenaires de mise en œuvre, ainsi qu'à tous les acteurs de l'aide humanitaire, y compris pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays;
- 11.8. à accéder aux demandes d'informations ou de coopération des Nations Unies, de ses institutions spécialisées, organes et mécanismes;
- 11.9. à respecter l'immunité et l'inviolabilité des missions et du personnel diplomatiques;
- 11.10. à s'abstenir, et lutter de manière effective contre toute action ou déclaration qui pourrait encourager le terrorisme ou l'extrémisme violent en Afghanistan ou ailleurs, y compris en recrutant, formant, soutenant financièrement ou en donnant refuge aux terroristes;
- 11.11. à agir résolument pour s'attaquer à la production et au trafic de stupéfiants et pour démanteler les réseaux impliqués dans des activités criminelles intérieures ou transnationales.
12. L'Assemblée appelle les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe, des États ayant le statut d'observateur ainsi que les parlements jouissant du statut d'observateur et de partenaires pour la démocratie à contrôler leurs gouvernements et à leur demander des comptes sur la manière dont ils font face à la situation actuelle.

*Résolution 2403 (2021)*

13. Enfin, l'Assemblée considère qu'en raison des implications considérables de la situation actuelle en Afghanistan, elle devrait continuer à se saisir de la question.

**Resolution 2403 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## The situation in Afghanistan: consequences for Europe and the region

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly expresses its deepest concern at the situation in Afghanistan following the military withdrawal of the United States of America and its NATO allies and partners and the Taliban's return to power, which has opened a phase of political uncertainties in which violence continues and the potential for civil war is not excluded. This state of affairs leads to heightened risks for peace, stability and security in Afghanistan, the region and beyond.
2. The Assembly is convinced that tackling the immediate and future momentous challenges posed by this situation requires a coherent, co-ordinated and concerted response by the international community and believes that Council of Europe member States should spare no effort to achieve this objective.
3. The first and foremost imperative should be addressing the harrowing humanitarian crisis, which affects the lives and livelihood of millions of people due to the combination of a protracted military conflict, successive droughts, and the Covid-19 pandemic. In this context, the Assembly welcomes the international conference organised by the United Nations in Geneva (13-14 September 2021) during which donors pledged more than one billion US dollars in humanitarian assistance for Afghanistan.
4. The Assembly regrets that, despite the unanimous and repeated calls by the international community and the Taliban's initial public statements, the interim government is neither inclusive nor representative. The Assembly believes that only a government which reflects Afghanistan's political, religious and ethnic diversity, includes women, and engages in a genuine process of reconciliation in line with United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) can lead to a durable political settlement and could aspire to legitimacy and international recognition.
5. Similarly, extremely alarmed by credible reports of serious human rights and humanitarian law violations by the Taliban, the Assembly recalls that, as *de facto* authorities, they have obligations, and they can be held accountable in this regard. To this end, the Assembly considers the setting up of a specific, robust, independent mandate of the United Nations to monitor human rights violations in Afghanistan as the best way to collect objective and systematic information on the ground and bring it to the attention of the international community.
6. Reiterating in the strongest terms its condemnation of terrorism in all circumstances, the Assembly expresses its deep concern at the high number of Taliban figures subjected to the system of sanctions established by Resolution 1267 (1999) of the UN Security Council being members of the interim government.
7. It recalls that the fight against terrorism is one of the formidable transnational challenges arising from the current situation which could potentially spill-over with disastrous and destabilising effects, together with organised crime, drug trafficking, smuggling of migrants and trafficking in human beings. In this context, the Assembly underlines that addressing these challenges will require a stronger dialogue, partnership and solidarity with countries of the region.

---

1. *Assembly debate* on 30 September 2021 (29th sitting) (see [Doc. 15381](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Sir Tony Lloyd). *Text adopted by the Assembly* on 30 September 2021 (29th sitting).



*Resolution 2403 (2021)*

8. In light of the above, the Assembly calls on Council of Europe member States to:
  - 8.1. work towards achieving a coherent, co-ordinated and concerted response in relation to Afghanistan;
  - 8.2. step up efforts to provide humanitarian assistance to Afghanistan;
  - 8.3. continue the evacuation of foreign nationals and eligible Afghans, and make additional efforts to ensure co-ordination and effectiveness of evacuation operations;
  - 8.4. support the central role of the United Nations and its specialised agencies in co-ordinating international efforts in relation to Afghanistan, starting with humanitarian assistance;
  - 8.5. support the setting up of a specific, robust and independent mandate of the United Nations Human Rights Council to monitor the respect of human rights in Afghanistan over the whole territory, including in rural areas;
  - 8.6. establish a cautious, pragmatic and operational engagement with the Taliban with a view to addressing the areas of concern which are identified in the present resolution;
  - 8.7. make any upgrading of their operational engagement with the Taliban conditional upon:
    - 8.7.1. the respect of human rights, in particular those of vulnerable groups such as minorities, women and LGBTI people, and humanitarian law;
    - 8.7.2. the rejection of terrorism and violent extremism, as demonstrated by conclusive actions;
    - 8.7.3. the formation of an inclusive and representative government and starting a reconciliation process;
    - 8.7.4. the provision of unhindered access to Afghanistan for the United Nations and for humanitarian relief agencies;
    - 8.7.5. the practical facilitation of the evacuation operations organised by foreign countries;
  - 8.8. ensure that any removal of Taliban members from the list of UN sanctions pursuant to Resolution 1267 (1999) of the UN Security Council be conditional upon an actual change of the individual circumstances which led to their inclusion in the first place;
  - 8.9. support the establishment of mechanisms aimed at ensuring that the freezing of Afghan financial assets does not aggravate the socio-economic situation of the population;
  - 8.10. find ways to provide development aid to Afghanistan to avoid the collapse of the economic situation, which would further aggravate the humanitarian crisis and act as a push factor for migration;
  - 8.11. introduce visas for Afghan students enrolled in universities of member States;
  - 8.12. shoulder their moral and legal responsibilities as regards refugee protection and, in this context to:
    - 8.12.1. ensure the respect of the principle of *non-refoulement*;
    - 8.12.2. make greater resettlement opportunities available for Afghans, especially for those who are more at risk and vulnerable in particular minorities, women and LGBTI people;
    - 8.12.3. introduce humanitarian visas, temporary protection or special visa programmes, especially for women and other vulnerable groups such as minorities and LGBTI people;
    - 8.12.4. reassess current and recent asylum applications by Afghans in light of recent developments;
    - 8.12.5. refrain from enforcing forced returns to Afghanistan;
  - 8.13. multiply diplomatic efforts, at global and regional level, to promote peace, security and stability in Afghanistan and the region and to develop a common, coherent approach toward the Taliban.
9. In addition, given the frontline role of the countries of the region, in particular neighbouring countries, in tackling the consequences of the Taliban takeover, the Assembly calls on Council of Europe member States to make available political and financial support to help them in their efforts to:
  - 9.1. provide shelter and protection to people fleeing Afghanistan in dignified conditions;

*Resolution 2403 (2021)*

- 9.2. tackle threats such as terrorism, violent extremism, drug trafficking, smuggling of migrants and trafficking in human beings and other transnational criminal activities.
10. The Assembly also asks its Bureau to consider strengthening inter-parliamentary dialogue between the Assembly and countries from Central Asia and their regional organisations, with a view to contributing to greater dialogue, mutual understanding and resilience in the face of the need to promote regional stability and avoid the risks of any further spill-over.
11. Furthermore, the Assembly calls on the Taliban, as the *de facto* authorities in Afghanistan to:
- 11.1. put an end to violence;
  - 11.2. engage in a broad national dialogue with a view to setting up a representative and inclusive government including women, members of religious and ethnic minorities, as well as representatives of the previous government;
  - 11.3. introduce an amnesty for Afghans having been members of the security forces, civil servants, and those having held public responsibilities under the previous government, while refraining from and sanctioning any form of harassment or persecution against them;
  - 11.4. facilitate the safe departure of foreign nationals and Afghans in possession of the necessary documentation and who wish to leave;
  - 11.5. ensure the respect of human rights and humanitarian law;
  - 11.6. respect the cultural, social and legal progress that has been achieved in the past twenty years as regards human rights and individual freedoms and refrain from any statement or action that could undermine it, including as regards:
    - 11.6.1. girls' access to education;
    - 11.6.2. women's freedom of movement, access to work, healthcare and sports;
    - 11.6.3. representation and active participation of women and persons from minorities in all areas of public and political life;
  - 11.7. allow full, safe, and unhindered access to all areas of Afghanistan for the United Nations, its specialised agencies and implementing partners, and all humanitarian actors engaged in humanitarian relief activity, including with respect to internally displaced persons;
  - 11.8. accede to requests for information or co-operation by the United Nations, its specialised agencies, bodies and mechanisms;
  - 11.9. respect the immunities and inviolability of diplomatic missions and staff;
  - 11.10. refrain from, and effectively counter, any action or statement that could support terrorism and violent extremism in or outside Afghanistan, including recruiting, providing training, financial support or shelter to terrorists;
  - 11.11. take resolute action to tackle the production and trafficking of narcotics and dismantle networks involved in domestic or transnational criminal activities.
12. The Assembly calls on the national parliaments of Council of Europe Member and Observer States as well as parliaments enjoying the Observer or partner for democracy status to scrutinise their governments and hold them to account for the way in which they respond to the current situation.
13. Finally, the Assembly considers that, given the far-reaching implications of the current situation in Afghanistan, it should continue to be seized on the matter.

## Résolution 2404 (2021)<sup>1</sup>

Version provisoire

# L'instrumentalisation de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec le Bélarus

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par l'évolution de la situation des attaques hybrides par les autorités bélarussiennes entraînant des pressions migratoires et d'asile accrues à la frontière du Bélarus avec la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle semble avoir été orchestrée par les autorités bélarussiennes en réponse aux sanctions de l'Union européenne à l'encontre du Bélarus imposées pour de graves violations des droits humains. Elle condamne toute instrumentalisation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile par les États à des fins politiques.
2. L'Assemblée note avec inquiétude que les récentes arrivées de migrants et de demandeurs d'asile ont créé des défis importants pour la Lettonie, la Lituanie et la Pologne et mis à rude épreuve leurs capacités d'accueil de migrants et de réfugiés.
3. L'Assemblée rappelle toutefois que tous les États membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation de respecter les droits humains et les principes humanitaires, ainsi que le droit des réfugiés et le droit de demander l'asile. Les États membres devraient en outre fournir l'assistance humanitaire nécessaire aux personnes ayant besoin de protection, en accordant une attention particulière à la situation des groupes vulnérables, notamment les familles qui ont des enfants en bas âge, les enfants non accompagnés et séparés et les personnes souffrant d'un handicap et ayant des besoins particuliers. Ils devraient également tenir compte de la perspective de genre en ce qui concerne les besoins de protection.
4. L'Assemblée considère qu'une gestion efficace des frontières par les États membres du Conseil de l'Europe devrait s'accompagner de réponses adéquates quant aux droits des demandeurs d'asile. La gestion des frontières doit être pleinement conforme au droit européen et international, en particulier à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
5. L'Assemblée condamne la tendance croissante à restreindre le droit de demander l'asile des personnes franchissant une frontière de manière irrégulière et toute pratique des États membres consistant à refouler les migrants et les demandeurs d'asile vers des pays tiers, où la protection internationale n'est pas systématiquement garantie. Elle rappelle l'obligation des États membres de respecter le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers.
6. L'Assemblée considère que l'Union européenne et ses agences devraient suivre de près la situation à la frontière ainsi que les actes de ses États membres pouvant entraîner des violations des droits humains de migrants et de demandeurs d'asile.
7. L'Assemblée est très préoccupée par le fait que la situation à la frontière orientale de l'Union européenne a provoqué une nouvelle vague de discours contre les migrants, ceci ayant pour résultat de forcer les pays à construire de nouvelles clôtures en Europe pour empêcher le régime autoritaire voisin d'instrumentaliser les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés pour ses objectifs politiques.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2021 (30e séance) (voir [Doc. 15382rev](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Anne-Mari Virolainen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2021 (30e séance).



*Résolution 2404 (2021)*

8. L'Assemblée salue les efforts déployés par l'Union européenne pour réexaminer ses procédures d'accueil et son mécanisme de solidarité, notamment la solution de la réinstallation dans le cadre du nouveau pacte sur les migrations et l'asile. La situation à la frontière orientale de l'Union européenne a montré que la directive sur la protection temporaire de l'Union européenne devrait être relancée afin d'être utilisée dans des situations exceptionnelles d'afflux massif de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés. Il est également important de développer un algorithme complet d'évaluation des risques de migration permettant d'élaborer des stratégies de réaction efficaces.
9. En réponse à la situation actuelle à la frontière avec le Bélarus, l'Assemblée appelle les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à aider la Lettonie, la Lituanie et la Pologne:
- 9.1. à fournir une assistance financière et technique urgente pour garantir la protection nécessaire des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés;
- 9.2. à mettre en place des dispositifs de soutien efficaces afin que ces pays puissent assurer un accueil efficace, un hébergement approprié, une identification fiable des personnes ayant des besoins particuliers ainsi qu'un accès rapide pour les nouveaux arrivants aux informations sur la procédure d'asile et aux services sociaux et autres pendant que leurs demandes d'asile sont traitées dans le cadre de procédures équitables et rapides.
10. L'Assemblée appelle les autorités du Bélarus:
- 10.1. à arrêter l'instrumentalisation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile, en particulier, ceux se trouvant en situation de vulnérabilité et à cesser de faciliter les voyages vers le Bélarus de ressortissants de pays tiers sous de faux prétextes touristiques;
- 10.2. à assumer l'entière responsabilité, en vertu du droit international applicable, des ressortissants de pays tiers présents sur le territoire bélarussien, en particulier ceux en situation de vulnérabilité, et à s'abstenir d'actes illégaux tels que leur retirer leurs documents de voyage ou les pousser de force vers la frontière;
- 10.3. à coopérer avec ses voisins, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne ainsi qu'avec l'Union européenne, sur des arrangements transfrontaliers en vue de résoudre les problèmes actuels en termes de flux migratoires irréguliers à ces frontières.
11. L'Assemblée appelle également les autorités de Lettonie, de Lituanie et de Pologne:
- 11.1. à donner accès aux procédures d'asile à toutes les personnes demandant la protection internationale;
- 11.2. à s'abstenir de tout refoulement vers le Bélarus et à fournir les garanties nécessaires en matière de droits humains aux personnes cherchant à entrer sur leur territoire;
- 11.3. à veiller à ce que la détention des demandeurs d'asile ne soit utilisée qu'en dernier ressort et que des alternatives à cette pratique soient étudiées. Lorsque l'on a recours à la détention, celle-ci doit être effectuée avec toutes les garanties pertinentes, notamment une évaluation de la situation des personnes et de leurs familles. Les enfants ne devraient jamais être placés en détention, quel que soit leur statut migratoire;
- 11.4. en coopération avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile, à fournir aux nouveaux arrivants un accueil et un hébergement appropriés ainsi qu'une identification des personnes ayant des besoins particuliers et un accès aux informations sur la procédure d'asile et aux services sociaux et autres;
- 11.5. à veiller à ce que l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les organisations fournissant une aide humanitaire et une aide juridique aient un accès sans entrave aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, y compris à la frontière;
- 11.6. en dépit de l'état d'urgence, à veiller à ce que les groupes vulnérables, tels que les mineurs non accompagnés, les survivants d'actes de torture, de violences sexuelles et d'autres formes graves de violence, soient exemptés de la procédure d'asile accélérée et orientés vers des structures d'accueil plus appropriées et plus sûres et veiller à ce que ceux qui ont besoin d'une assistance psychologique aient accès à des services spécialisés;
- 11.7. à garantir que les retours de migrants vers des pays tiers ne se font pas sans protection suffisante pour les droits des personnes renvoyées et travailler avec le Bélarus et l'Union européenne à résoudre les problèmes actuels en termes de flux de migrations irrégulières à ces frontières.

*Résolution 2404 (2021)*

12. L'Assemblée se félicite du soutien offert par le HCR aux pays concernés aux fins de fournir une expertise juridique et technique sur l'accueil, la gestion des sites et le traitement des demandes d'asile, et encourage le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations à renforcer davantage leur surveillance des situations de pression migratoire, en coopération avec d'autres organisations de défense des droits de l'homme, afin de fournir une alerte précoce en cas de problèmes imminents.

13. L'Assemblée propose la création, au sein du Conseil de l'Europe, d'un groupe permanent ou d'un organe centré sur la situation des droits humains au Bélarus, dont l'une des tâches serait de surveiller la situation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile du Bélarus.

**Resolution 2404 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## **Instrumentalised migration pressure on the borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus**

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is concerned by the unfolding situation of hybrid attacks by the Belarusian authorities resulting in increased migration and asylum pressures at the Belarus border with Latvia, Lithuania and Poland. This is all the more worrying as it has been orchestrated by the Belarusian authorities in response to European Union sanctions against Belarus imposed for harsh violations of human rights. It condemns any instrumentalisation of migrants, refugees and asylum seekers by States for political purposes.
2. The Assembly notes with concern that recent arrivals of migrants and asylum seekers created significant challenges for Latvia, Lithuania and Poland, putting a strain on their migrant and refugee reception capacities.
3. The Assembly however reiterates the obligations of all Council of Europe member States to uphold human rights and humanitarian principles as well as refugee law and the right to seek asylum. Member States should furthermore ensure necessary humanitarian assistance to people in need of protection, paying a special attention to the situation of vulnerable groups, including families with small children, unaccompanied and separated children and people with disabilities and special needs. In this they should consider a gender perspective in terms of protection needs.
4. The Assembly considers that effective border management by Council of Europe member States should be accompanied by adequate responses to the rights of asylum seekers. Border management should be fully compliant with European and international law and in particular the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees.
5. The Assembly condemns the growing tendency to restrict the right to seek asylum of persons crossing a border irregularly and any practice by member States of pushbacks of migrants and asylum seekers to third countries, where international protection needs may not be guaranteed. It recalls the obligation of member States to respect the principle of *non-refoulement* and the prohibition against collective expulsion of aliens.
6. The Assembly considers that the European Union and its agencies should closely monitor the situation at the border and the actions by its member States that could lead to violations of human rights of migrants and asylum seekers.
7. The Assembly is highly concerned that the situation at the European Union's eastern border provoked a new wave of anti-migrant rhetoric, which resulted in countries being forced to build new fences in Europe to prevent the neighbouring authoritarian regime from instrumentalising migrants, asylum seekers and refugees for its political goals.
8. The Assembly welcomes the efforts of the European Union to reconsider its reception procedures and solidarity mechanism, including the resettlement solution in the New Pact on Migration and Asylum. The situation at the European Union's eastern border has shown that the Temporary Protection Directive of the

---

1. *Assembly debate* on 30 September 2021 (30th sitting) (see [Doc. 15382rev](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Anne-Mari Virolainen). *Text adopted by the Assembly* on 30 September 2021 (30th sitting).



*Resolution 2404 (2021)*

European Union should be reanimated in order to be used in exceptional situations where there is a mass influx of migrants, asylum seekers and refugees. It is also important to develop a comprehensive migration risk assessment algorithm allowing for the elaboration of effective reaction strategies.

9. In response to the current situation at the border with Belarus, the Assembly calls on governments of member States of the Council of Europe to support Latvia, Lithuania and Poland by:

9.1. providing urgent financial and technical assistance to ensure necessary protection of migrants, asylum seekers and refugees;

9.2. establishing effective support arrangements for these countries so that they can ensure efficient reception, adequate accommodation, effective identification of people with special needs, timely access to information about asylum procedure and social and other services for new arrivals while their applications for asylum are being processed in fair and prompt procedures.

10. The Assembly calls on the authorities of Belarus to:

10.1. stop the instrumentalisation of migrants, refugees and asylum seekers, in particular those in a vulnerable situation, and stop facilitating travel to Belarus of third country nationals under false pretences of tourism;

10.2. take full responsibility under applicable international law for third country nationals present in Belarus territory, especially those in vulnerable situations, and refrain from illegal actions such as taking away their travel documents or forcibly pushing them towards the border;

10.3. co-operate with its neighbours, Latvia, Lithuania and Poland, as well as with the European Union, on cross-border arrangements in order to solve ongoing problems in terms of irregular migration flows across these borders.

11. The Assembly also calls on the authorities of Latvia, Lithuania and Poland to:

11.1. provide access to asylum procedures to all those seeking asylum international protection;

11.2. refrain from pushbacks to Belarus, and provide necessary safeguards to ensure the human rights of those seeking entry to their territory;

11.3. ensure that detention of asylum seekers is only used as a last resort and alternatives to detention are explored. When detention is resorted to, it should be carried out with all relevant safeguards, including an assessment on the circumstances of the individuals and their families. Children should never be detained regardless of their migratory status;

11.4. in co-operation with the European Asylum Support Office, provide adequate reception, accommodation, identification of people with special needs, access to information about the asylum procedure and social and other services to new arrivals;

11.5. ensure that the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and organisations providing humanitarian assistance and legal aid are provided with unhindered access to migrants, asylum seekers and refugees, including at the border;

11.6. despite the state of emergency, ensure that vulnerable groups, such as unaccompanied minors, survivors of torture, sexual violence and other forms of serious violence are exempted from accelerated asylum procedure and referred to more adequate and safe reception facilities, and ensure that those who need psychological support have access to specialist services;

11.7. guarantee that returns of migrants to third countries do not take place without sufficient safeguards for the rights of those being returned, and work with Belarus and the European Union to solve ongoing problems in terms of irregular migration flows across these borders.

12. The Assembly welcomes the support offered by the UNHCR to the countries concerned in order to provide legal and technical expertise on reception, site management and processing of asylum applications, and encourages the UNHCR and the International Organization for Migration to further strengthen their monitoring of migratory pressure situations, in co-operation with other human rights organisations, in order to provide early warning of impending problems.

13. The Assembly proposes the creation, within the Council of Europe, of a permanent group or body on the human rights situation in Belarus, one of the tasks of which will be monitoring the situation of migrants, refugees and asylum seekers from Belarus.

**Avis 299 (2021)<sup>1</sup>**

Version provisoire

## Projet de deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que le 20<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Convention sur la cybercriminalité (STE n<sup>o</sup> 185) sera célébré en novembre 2021. Elle se félicite du succès rencontré dans le monde par cette convention du Conseil de l'Europe, qui compte à l'heure actuelle 66 ratifications.

2. L'Assemblée observe que, depuis 2001, l'exploitation des technologies de l'information à des fins criminelles a fortement augmenté. De nombreux États considèrent la cybercriminalité comme une grave menace pour les droits de l'homme, l'État de droit et le fonctionnement des sociétés démocratiques, voire pour la sécurité nationale. Parmi les exemples de cybercriminalité figurent les violences sexuelles sur mineur en ligne, le vol et l'utilisation détournée de données personnelles, l'ingérence dans les processus électoraux et autres attaques contre des institutions démocratiques, les attaques contre des infrastructures étatiques et de service public essentielles, l'utilisation abusive de ces technologies à des fins terroristes et, pendant la pandémie de covid-19, les cyberattaques contre les hôpitaux et les laboratoires qui développent des vaccins contre le virus, et l'usurpation de noms de domaine à des fins de promotion de faux vaccins et traitements, notamment.

3. Le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité vise à améliorer les outils d'enquête en la matière et à rendre justice aux victimes. Eu égard à l'ampleur actuelle de la cybercriminalité, il importe d'améliorer les chances des victimes d'obtenir justice et d'alourdir considérablement le risque, pour les auteurs de ces infractions, d'avoir à répondre de leurs actes.

4. L'Assemblée rappelle ses précédents travaux sur la lutte contre la cybercriminalité, notamment son [Avis 226 \(2001\)](#) «Projet de convention sur la cybercriminalité», son [Avis 240 \(2002\)](#) «Projet de protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques», ses [Recommandations 2041 \(2014\)](#) «Améliorer la protection et la sécurité des utilisateurs dans le cyberspace», et [2077 \(2015\)](#) «Accroître la coopération contre le cyberterrorisme et d'autres attaques de grande ampleur sur internet», et, plus récemment, sa [Résolution 2256 \(2019\)](#) «Gouvernance de l'internet et droits de l'homme». L'Assemblée a constamment adopté une approche constructive pour améliorer la coopération internationale dans ce domaine, tout en protégeant les droits de l'homme.

5. L'Assemblée reconnaît que le Projet de Protocole est conçu pour fonctionner au sein des systèmes de justice pénale des Parties, assorti de l'ensemble des procédures, réglementations, méthodes de transmission des données, conditions et garanties prévues par leurs ordres juridiques internes respectifs. Cela vaut également pour la «coopération directe» prévue par les articles 6 et 7, qui imposent tous deux aux Parties d'établir un fondement juridique interne satisfaisant pour l'exercice de ces compétences.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2021 (30<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15379](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Kamal Jafarov). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2021 (30<sup>e</sup> séance).



*Avis 299 (2021)*

6. L'Assemblée reconnaît par ailleurs que la Convention sur la cybercriminalité et ses Protocoles additionnels sont confrontés à un dilemme difficile. Le but poursuivi par ces traités présuppose que le plus grand nombre possible d'États participent à la lutte contre la cybercriminalité, car cette dernière ne reconnaît aucune frontière. Dans le cas contraire, les cybercriminels continueront à agir depuis des sanctuaires préservés, au détriment de leurs victimes dans le monde entier. Les ordres juridiques varient considérablement d'un pays à l'autre, y compris dans le domaine du droit pénal et des différents niveaux de réglementation de la protection des données. La Convention et ses Protocoles peuvent par conséquent établir uniquement des normes minimales de protection, qui doivent être mises en œuvre par l'ensemble des États participants, tout en laissant aux États plus avancés la possibilité de prévoir des protections renforcées au profit de leurs citoyens. Mais ces normes plus rigoureuses de protection ne doivent pas compromettre l'objectif commun de la Convention et de ses Protocoles, à savoir renforcer l'efficacité et l'effectivité de la coopération internationale dans la lutte contre la cybercriminalité.

7. L'Assemblée estime que le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité ménage en principe un équilibre raisonnable face au dilemme précité. Ayant examiné les nombreuses propositions faites par les différentes parties prenantes, elle propose néanmoins d'apporter les améliorations suivantes pour renforcer davantage la protection des droits humains, en particulier le droit au respect de la vie privée:

7.1. consacrer l'application du principe de proportionnalité dans le texte de l'article 13, en plus de sa mention dans le rapport explicatif du projet de Protocole;

7.2. préciser à l'article 14, paragraphe 2, que le traitement ultérieur des données à caractère personnel par la Partie destinataire doit être prévu par la loi et constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir d'importants objectifs d'intérêt public général ou, à défaut, prévoir une protection satisfaisante des droits humains et des libertés;

7.3. ajouter à la liste des informations mises à la disposition des personnes concernées prévues à l'article 14, paragraphe 11, les coordonnées du ou de la responsable du traitement compétente;

7.4. actualiser le paragraphe 12.b, en indiquant qu'en règle générale les informations relatives à l'accès et à la rectification sont fournies gratuitement aux personnes concernées;

7.5. reconnaître expressément dans le texte du projet de Protocole ou de son rapport explicatif que les privilèges et immunités de certaines professions, comme les avocats, médecins, journalistes, ministres du culte ou parlementaires, doivent être respectés;

7.6. rendre obligatoire la communication publique, par les autorités de surveillance, des données agrégées sur l'emploi des mesures prévues par le Protocole et sur le nombre de personnes touchées par ces mesures;

7.7. mentionner les mesures de protection des témoins existant au niveau national dans les dispositions autorisant l'obtention de preuves par vidéoconférence, et prévoir la possibilité pour l'avocat de participer à l'audition en vidéoconférence pour défendre les intérêts de son client ou sa cliente;

7.8. renforcer «l'égalité des armes» entre le ministère public et la défense, en obligeant les autorités compétentes des Parties à faire usage des instruments d'enquête mis à leur disposition par le projet de Protocole également pour le compte de la défense.

**Opinion 299 (2021)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Draft Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls that the 20<sup>th</sup> anniversary of the adoption of the Convention on Cybercrime (ETS No. 185) will be celebrated in November 2021. It welcomes the success that this Convention of the Council of Europe is enjoying world-wide, currently with 66 ratifications.
2. The Assembly notes that since 2001, the exploitation of information technology for criminal purposes has strongly increased. Cybercrime is considered by many States as a serious threat to human rights, the rule of law, and to the functioning of democratic societies and even to national security. Examples of cybercrimes include online sexual violence against children, the theft and misuse of personal data, election interference and other attacks against democratic institutions, attacks against critical State and public service infrastructures, misuse of informational technology for terrorist purposes and during the ongoing Covid-19 pandemic, cyberattacks on hospitals and laboratories developing vaccines, misuse of domain names to promote fake vaccines and treatments, etc.
3. The purpose of the Second Additional Protocol to the Cybercrime Convention is to provide sharper tools to investigate cybercrime and obtain justice for victims. Given the prevalence of cybercrime today, victims of online crime must be given a better chance at obtaining justice, and perpetrators must be made to face a substantially greater risk of being held to account.
4. The Assembly recalls its previous work on the fight against cybercrime, including its [Opinion 226 \(2001\)](#) "Draft Convention on cyber-crime", its [Opinion 240 \(2002\)](#) "Draft additional Protocol to the Convention on Cybercrime concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems", its Recommendations [2041 \(2014\)](#) "Improving user protection and security in cyberspace" and [2077 \(2015\)](#) "Increasing co-operation against cyberterrorism and other large-scale attacks on the Internet" and most recently, its [Resolution 2256 \(2019\)](#) "Internet governance and human rights". The Assembly has consistently taken a constructive approach to improving international co-operation in this field whilst upholding human rights.
5. The Assembly recognises that the Draft Protocol is designed to function within the criminal justice systems of the Parties with all the procedures, regulations, methods for transmitting data, conditions and safeguards foreseen in the respective national legal systems. This applies also to the "direct co-operation" provided for by Articles 6 and 7, both of which require Parties to establish a proper domestic legal basis for the exercise of these powers.
6. The Assembly further recognises that both the Cybercrime Convention itself and its Additional Protocols face a difficult dilemma. The purpose of these treaties presupposes that as many States as possible to participate in fighting cybercrime as the latter does not recognise borders. Otherwise, cybercriminals will continue to operate from safe havens, to the detriment of their victims all over the world. Countries have very different legal systems, including in the sphere of criminal law and different levels of regulation regarding data

1. *Assembly debate* on 30 September 2021 (30th sitting) (see [Doc. 15379](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Kamal Jafarov). *Text adopted by the Assembly* on 30 September 2021 (30th sitting).



*Opinion 299 (2021)*

protection. The Convention and its Protocols can therefore only set minimum standards of protection that must be implemented by all participant States whilst leaving open the possibility for more advanced States to implement stronger protections for their citizens. But such higher standards of protection must not jeopardize the common goal of the Convention and its Protocols, namely, to make international co-operation in the fight against cybercrime more efficient and effective.

7. The Assembly considers that the Second Additional Protocol to the Cybercrime Convention in principle strikes a reasonable balance in facing the dilemma described above. Having considered numerous proposals by different stakeholders, it suggests nevertheless the following improvements to further strengthen the protection of human rights, in particular the right to privacy:

7.1. enshrine the application of the principle of proportionality in the text of Article 13, in addition to this being mentioned in the Draft Protocol's explanatory report;

7.2. specify in Article 14 paragraph 2 that the further processing of personal data by the receiving Party shall be provided by law, and shall constitute a necessary and proportionate measure in a democratic society to safeguard important objectives of general public interest or shall otherwise provide for the adequate protection of human rights and liberties;

7.3. include in the list of information to be made available to data subjects under Article 14 paragraph 11 the contact details of the competent data controller;

7.4. update paragraph 12.b of the Draft Protocol so as to ensure that as a general rule, information to individuals related to access and rectification shall be provided free of charge;

7.5. expressly recognise in the text of the Draft Protocol or its explanatory report that privileges and immunities of certain professions such as lawyers, doctors, journalists, religious ministers, or parliamentarians shall be respected;

7.6. make mandatory the public disclosure, by oversight authorities, of aggregate information on the use of the measures under the Protocol and on the number of individuals affected by them;

7.7. in the provisions allowing evidence taking by video conferencing, to accommodate witness protection measures available at national level; and to include the possibility for lawyers to participate in a hearing conducted by video conference to be able to defend their clients' interests;

7.8. to enhance "equality of arms" between prosecution and defence by compelling the competent authorities of the Parties to make use of the investigative instruments placed at their disposal by the Draft Protocol also on behalf of the defence.