

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2022-2023

24 AVRIL 2023

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe  
Deuxième partie de la Session ordinaire  
Strasbourg, 19-24 avril 2023

## RAPPORT

fait au nom de la délégation belge  
auprès de l'Assemblée parlementaire  
du Conseil de l'Europe

par  
**M. Daems**

# BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2022-2023

24 APRIL 2023

Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa  
Tweede deel van de Gewone Zitting  
Straatsburg, 19-24 april 2023

## VERSLAG

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

Composition de la délégation / Samenstelling van de delegatie:

**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  
Karin Brouwers

### Suppléants / Plaatsvervangers:

Fourat Ben Chikha  
Latifa Gahouchi  
Georges-Louis Bouchez  
Rik Daems

**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:  
VB:  
MR:  
CD&V:

### Membres / Leden:

Darya Safai  
Christophe Lacroix  
Tom Van Grieken  
Sophie Wilmes

### Suppléants / Plaatsvervangers:

Kristien Van Vaerenbergh  
Simon Moutquin  
Els Van Hoof

La deuxième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 24 au 28 avril 2023 à Strasbourg.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) est une assemblée politique paneuropéenne composée de 612 parlementaires (306 représentants et 306 suppléants), élus ou désignés dans les parlements des quarante-six États membres du Conseil de l'Europe et représentant plus de 650 millions d'Européens. La Fédération de Russie n'est plus un État membre du Conseil de l'Europe qui l'a exclue de son organisation le 16 mars 2022, vingt-six ans après son adhésion.

La Belgique est représentée par sept membres effectifs et sept membres suppléants.

\*  
\* \*

Un débat d'urgence sur «La situation des civils Ukrainiens, et notamment des enfants, déplacés de force ou transférés vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens sous le contrôle *de facto* de la Fédération de Russie», avec la participation en ligne de la première dame d'Ukraine, Mme Olena Zelenska, figurait parmi les sujets débattus lors de la session plénière de printemps de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Ce débat a été suivi d'un débat d'actualité sur «Le rôle de la Russie dans l'escalade des tensions en République de Moldova».

Au lendemain des tremblements de terre dévastateurs en Turquie et en Syrie, l'Assemblée a débattu d'un rapport sur les stratégies politiques en vue de prévenir, se préparer et faire face aux conséquences des catastrophes naturelles.

Dans le cadre de *#EnRoutePourReykjavik*, il y a eu également un débat d'actualité sur le quatrième Sommet du Conseil de l'Europe, qui se tiendra quelques semaines plus tard à Reykjavik (16-17 mai 2023). Mme Síoфра O'Leary, présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, est intervenue dans le débat.

Les parlementaires ont entendu le discours du président islandais Guðni Th. Jóhannesson.

La ministre islandaise des Affaires étrangères, Mme Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir, a présenté

Het tweede deel van de gewone zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 24 tot 28 april 2023 in Straatsburg.

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) is een pan-Europese politieke assemblee samengesteld uit 612 parlementsleden (306 leden en 306 plaatsvervangers), verkozen of aangewezen in de parlementen van de zesenvestig lidstaten van de Raad van Europa, die meer dan 650 miljoen Europeanen vertegenwoordigen. De Russische Federatie is geen lidstaat van de Raad van Europa meer. De Raad heeft de Russische Federatie op 16 maart 2022, zesentwintig jaar nadat ze er lid van werd, uit de organisatie gezet.

België wordt vertegenwoordigd door zeven leden en zeven plaatsvervangende leden.

\*  
\* \*

Een spoeddebat over «De situatie van de Oekraïense burgers, onder wie kinderen, die zijn gedeporteerd of onder dwang overgebracht naar de Russische Federatie of naar Oekraïens grondgebied dat *de facto* onder controle staat van de Russische Federatie», waaraan de echtgenote van de president, mevrouw Olena Zelenska, online deelnam, was één van de onderwerpen die zijn behandeld tijdens de plenaire lentezitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

Na dat debat volgde een actualiteitsdebat over «De rol van Rusland bij de escalatie van de spanningen in de Republiek Moldavië».

In de nasleep van de verwoestende aardbevingen in Turkije en Syrië debatteerde de Assemblee over een rapport over de beleidsstrategieën om de gevolgen van natuurrampen te voorkomen, zich er op voor te bereiden en ermee om te gaan.

In het kader van *#RoadToReykjavik* was er ook een actualiteitsdebat over de vierde Top van de Raad van Europa, die enkele weken later in Reykjavik (16-17 mei 2023) zou plaatsvinden. Mevrouw Síoфра O'Leary, voorzitter van het Europees Hof voor de rechten van de mens, heeft het woord genomen in dat debat.

De parlementsleden hebben geluisterd naar de toespraak van de IJslandse president Guðni Th. Jóhannesson.

Daarnaast heeft de IJslandse minister van Buitenlandse Zaken, mevrouw Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir,

également la communication du Comité des ministres, que l'Islande préside actuellement.

La commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mme Dunja Mijatović, a présenté son rapport annuel d'activité pour 2022, tandis que la secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Mme Marija Pejčinović Burić, a tenu son habituelle séance de questions avec les parlementaires.

Parmi les autres sujets abordés figuraient la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; la Convention européenne des droits de l'homme et les constitutions nationales; les jeunes et les médias; et la sauvegarde de la démocratie, des droits et de l'environnement dans le commerce international.

Enfin, l'Assemblée a évalué le fonctionnement de son statut de partenariat pour la démocratie et a examiné le respect par Saint-Marin de ses obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe.

\*  
\* \*

#### **Annexes: Textes adoptés**

- Convention européenne des droits de l'homme et Constitutions nationales (Résolution 2491);
- Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie (Résolution 2492);
- Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face (Résolution 2493 et recommandation 2251);
- Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Résolution 2494 et recommandation 2252);
- Déportations et transferts forcés d'enfants et d'autres civils ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens temporairement occupés: créer les conditions de leur retour en toute sécurité, mettre fin à ces crimes et sanctionner leurs auteurs (Résolution 2495 et recommandation 2253);
- La sauvegarde de la démocratie, des droits et de l'environnement dans le commerce international (Résolution 2496 et recommandation 2254);

de mededeling van het Comité van ministers, dat IJsland momenteel voorziet, toegelicht.

De commissaris voor de Rechten van de mens van de Raad van Europa, mevrouw Dunja Mijatović, heeft haar jaarlijkse activiteitenverslag voor 2022 voorgesteld, terwijl de secretaris-generaal van de Raad van Europa, mevrouw Marija Pejčinović Burić, haar gebruikelijke vragenuurtje met parlementsleden hield.

Andere onderwerpen waarover werd gesproken, waren onder meer de tenuitvoerlegging van de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens; het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de nationale grondwetten; jongeren en de media, de bescherming van de democratie, van de rechten en van het milieu in de internationale handel.

Tot slot heeft de Assemblee de werking van haar statuut van partnerschap voor de democratie geëvalueerd en heeft zij onderzocht of San Marino de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Raad van Europa naleeft.

\*  
\* \*

#### **Bijlagen: Aangenomen teksten**

- Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de nationale grondwetten (Resolutie 2491);
- Evaluatie van de werking van het partnerschap voor de democratie (Resolutie 2492);
- Beleidsstrategieën om de gevolgen van natuurrampen te voorkomen, zich er op voor te bereiden en ermee om te gaan (Resolutie 2493 en aanbeveling 2251);
- Tenuitvoerlegging van de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens (Resolutie 2494 en aanbeveling 2252);
- Deportatie en gedwongen overbrenging van Oekraïense kinderen en andere burgers naar de Russische Federatie of naar tijdelijk bezette Oekraïense gebieden: voorwaarden scheppen voor hun veilige terugkeer, een einde maken aan deze misdaden en de daders straffen (Resolutie 2495 en aanbeveling 2253);
- De bescherming van de democratie, van de rechten en van het milieu in de internationale handel (Resolutie 2496 en aanbeveling 2254);

–Le respect par Saint-Marin des obligations découlant de l’adhésion au Conseil de l’Europe (Résolution 2497);

–Les jeunes et les médias (Résolution 2498).

\*  
\*   \*

*Le président-rapporteur,*

Rik DAEMS.

–De naleving door San Marino van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Raad van Europa (Resolutie 2497);

–Jongeren en de media (Resolutie 2498).

\*  
\*   \*

*De voorzitter-rapporteur,*

Rik DAEMS.

**Résolution 2491 (2023)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## **Convention européenne des droits de l'homme et Constitutions nationales**

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que l'un des buts du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses États membres, sur la base de valeurs communes, notamment par la création d'un espace européen commun de protection des droits de l'homme. Il peut cependant parfois y avoir l'apparence d'un conflit entre les dispositions nationales et les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). D'autres conflits peuvent aussi survenir entre la Convention, les systèmes constitutionnels nationaux et le droit de l'Union européenne.

2. Le plein respect de la Convention et de l'ordre constitutionnel national n'est pas antithétique, mais parfaitement complémentaire. L'Assemblée considère que la priorité du Conseil de l'Europe devrait être de renforcer l'autorité juridique et morale de la Convention. Il incombe donc aux instances du Conseil de l'Europe de rechercher des outils innovants permettant d'assurer l'application uniforme de la Convention, tout en tenant compte des principes de subsidiarité, de la marge d'appréciation et du respect mutuel des systèmes constitutionnels nationaux. Les États membres jouissent d'une marge d'appréciation dans l'application des normes de la Convention au niveau national, sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), dont la tâche est d'interpréter la Convention et de veiller au respect des engagements qui en découlent par les États contractants.

3. L'Assemblée considère qu'il n'existe aucune hiérarchie entre la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et les cours suprêmes ou constitutionnelles nationales, ni entre la Convention, le droit de l'Union européenne et les Constitutions nationales, au sens d'une approche traditionnelle de la hiérarchie des normes dans un cadre constitutionnel. En effet, toute tentative d'imposer une hiérarchie serait problématique et ne serait d'aucune utilité. L'Assemblée estime toutefois qu'un dialogue constructif doit être établi entre les instances judiciaires et que les différentes juridictions doivent respecter et reconnaître mutuellement leurs rôles, leurs compétences et leurs domaines d'expertise respectifs.

4. L'Assemblée considère, par ailleurs, qu'il n'est pas nécessaire de chercher à éviter totalement les conflits ou les interprétations contradictoires entre les différentes juridictions. En effet, ces conflits, même s'ils paraissent difficiles sur le moment, peuvent contribuer au développement de la pensée et du raisonnement juridique. En outre, lorsque l'on cherche des solutions à l'issue d'un dialogue constructif, on se concentre généralement sur la résolution du problème juridique en cause, plutôt que sur tout ce qui pourrait ressembler à une attaque portée contre un système.

5. L'Assemblée rappelle que ce système de respect mutuel et de retenue fonctionne bien lorsqu'il existe un consensus entre les trois niveaux: le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'échelon national. En revanche, il ne fonctionne pas dans un contexte de graves tensions. Par exemple, des tensions sont apparues dans certains pays qui traversent ce qu'on appelle parfois une crise de l'État de droit. D'autres peuvent survenir suite à des tensions politiques, lorsqu'il s'agit de déterminer la meilleure solution pour aider

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 25 avril 2023 (11<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 15741, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. George Katrougalos). Texte adopté par l'Assemblée le 25 avril 2023 (11<sup>e</sup> séance).*



*Résolution 2491 (2023)*

les citoyens d'un pays à surmonter d'importants défis économiques, sociétaux, environnementaux ou relatifs aux structures de pouvoir en place. Il s'agit souvent de questions intrinsèquement politiques. En l'absence de hiérarchie constitutionnelle entre les différents ensembles de normes juridiques (droit national, Convention, Union européenne), il n'existe pas de procédure officielle pour traiter et trancher les désaccords, ce qui pose à son tour un problème juridique.

6. Par le passé, les conflits entre les dispositions constitutionnelles nationales et les exigences du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la CJUE ont été fortement médiatisés. Le raisonnement et l'approche adoptés pour tenter de résoudre les conflits entre l'interprétation du droit de l'Union européenne par la CJUE et les États membres de l'Union européenne peuvent donc être instructifs et inspirer la création d'outils qui permettraient de régler les conflits relatifs à la Convention. Par ailleurs, des conflits pourraient survenir à la suite de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention – compte tenu notamment de certaines des exigences spécifiques des institutions de l'Union européenne à la suite de l'avis n° 2/13 de la CJUE et ces questions devront être abordées dans le cadre des travaux en cours en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

7. L'Assemblée considère qu'un nouveau type d'ordre juridique synergique est apparu en Europe avec le projet d'intégration européenne, tant au niveau de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe. On parle parfois de constitutionnalisme à plusieurs niveaux ou de constitutionnalisme coordonné. Cet ordre juridique implique essentiellement qu'il n'existe pas de hiérarchie stricte entre ses différents éléments constitutifs – l'Union européenne, la Convention et les Constitutions nationales – ni entre leurs juridictions (supérieures) respectives – la CJUE, la Cour européenne des droits de l'homme et les cours suprêmes ou constitutionnelles nationales. Si chacune de ces juridictions peut être suprême dans son propre ordre juridique, leurs décisions et leurs ordres juridiques peuvent se croiser et interagir. Dans le cadre du constitutionnalisme à plusieurs niveaux, chaque juridiction s'en remet aux décisions de l'autre dans son domaine de compétence – à condition que ces décisions respectent les principes fondamentaux convenus d'un commun accord. L'Assemblée est favorable à une telle approche fondée sur la complémentarité et le respect mutuel.

8. L'Assemblée note qu'il existe de nombreux modèles constitutionnels différents, et encore plus de manières de donner effet aux droits de l'homme, dans la pratique, au sein des États membres. Cette diversité n'est pas un problème. Des modèles différents (monistes ou dualistes) peuvent réussir à donner effet aux obligations en matière de droits de l'homme. Au sein du Conseil de l'Europe, nous avons de nombreux modèles et approches constitutionnels différents. L'Assemblée encourage les mesures qui visent à accroître la compréhension et le respect mutuels de ces différents modèles constitutionnels et précise que, lorsqu'on traite de questions d'une nature constitutionnelle, il convient de garder à l'esprit les nombreux facteurs qui permettent de comprendre le contexte institutionnel, culturel, juridique et historique d'un système donné.

9. L'Assemblée considère qu'il est important de trouver des moyens permettant aux instances nationales et supranationales de collaborer et de communiquer efficacement, plutôt que de rechercher une seule solution uniforme à des questions constitutionnelles complexes. Elle précise toutefois que cela ne signifie pas que le Conseil de l'Europe doive accepter que les juridictions constitutionnelles nationales défendent des écarts aux normes relatives aux droits humains imposées par la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme.

10. L'Assemblée souligne la nature claire et sans ambiguïté de l'obligation faite aux États membres de se conformer aux arrêts définitifs et contraignants de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention et rappelle que les questions juridiques ou constitutionnelles internes ne constituent pas un motif valable pour ne pas se conformer à de tels arrêts. L'Assemblée appelle les gouvernements, les parlements et les juridictions nationales à aborder ces questions de manière constructive, afin de trouver des solutions pratiques et opportunes aux éventuelles différences juridiques.

11. L'Assemblée rappelle qu'en général, les tensions ont tendance à porter davantage sur l'interprétation et l'application par la Cour et par les juridictions nationales des droits consacrés par la Convention dans une affaire donnée, plutôt que sur des désaccords au sujet des droits consacrés par la Convention en tant que tels. L'Assemblée propose que les juridictions constitutionnelles et suprêmes nationales cherchent, dans la mesure du possible, à aligner leur analyse des droits de l'homme sur l'approche analytique adoptée par la Cour. Cette démarche peut être utile pour garantir une approche cohérente entre les juridictions et éviter des conflits inutiles. L'Assemblée juge préférable que les juridictions nationales cherchent, dans la mesure du possible, à harmoniser les dispositions conflictuelles par l'interprétation, au lieu d'établir une hiérarchie stricte des normes qui viserait à écarter le droit interne ou la Convention.

*Résolution 2491 (2023)*

12. L'Assemblée estime que des mesures supplémentaires pourraient être prises pour que les juges nationaux se familiarisent davantage avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, améliorent leurs connaissances en la matière et la prennent activement en compte – en particulier s'il s'agit de juges des juridictions supérieures – lorsqu'ils interprètent et appliquent les droits protégés par la Convention dans le contexte national. Cela permettrait non seulement d'améliorer l'application uniforme des droits consacrés par la Convention dans tout l'espace du Conseil de l'Europe, mais aussi de garantir la prise en compte des considérations juridiques pertinentes par les juridictions nationales, qui sont mieux à même de mesurer les circonstances factuelles, juridiques, culturelles et contextuelles de leur État. C'est un élément important, car le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'homme doit généralement être appliqué en parfaite adéquation avec le contexte national et les particularités de l'ordre juridique interne. En outre, une telle approche contribuerait à améliorer le niveau du dialogue judiciaire et donc la qualité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des juridictions nationales, tout en garantissant des échanges fondés sur le respect mutuel. En conséquence, l'Assemblée rappelle l'utilité de dispositions telles que celle énoncée à l'article 2 de la loi britannique sur les droits de l'homme, qui exige des tribunaux qu'ils «prennent en considération» la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui est pertinente pour l'affaire dont ils sont saisis. Lorsqu'elles suivent cette approche, les juridictions nationales peuvent résoudre les questions relatives aux droits de l'homme de manière efficace et rapide en appliquant correctement le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national, et donc en ayant moins recours à la fonction de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette démarche permet à la Cour européenne des droits de l'homme de vérifier plus facilement que les tribunaux nationaux appliquent l'analyse juridique pertinente, simplifiant ainsi son évaluation de la marge d'appréciation. Ce type d'approche peut également conduire à une amélioration du dialogue judiciaire entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme et contribuer à éviter d'éventuels conflits entre ces différentes juridictions.

13. L'Assemblée réaffirme l'importance du dialogue judiciaire et du respect mutuel entre les différentes instances juridictionnelles pour améliorer continuellement la qualité du raisonnement judiciaire et trouver des solutions constructives à tout conflit éventuel entre les juridictions. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne le rôle du dialogue judiciaire formel (les décisions rendues par les différents tribunaux) et informel pour renforcer la compréhension et le respect mutuels.

14. L'Assemblée rappelle en particulier les progrès obtenus grâce à la mise en place et à l'action du Réseau des cours supérieures, un espace unique de dialogue et de partage des connaissances sur la jurisprudence de la Convention et le droit comparé et invite les juridictions nationales supérieures et la Cour européenne des droits de l'homme à poursuivre la réflexion sur la manière d'utiliser au mieux ce réseau. L'Assemblée encourage le développement d'activités de formation (conférences, webinaires, visites d'étude et détachements) pour garantir une meilleure compréhension mutuelle entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales supérieures, de sorte que chaque juridiction soit en mesure de comprendre le contexte et la perspective des décisions de l'autre et de trouver les mesures d'adaptation appropriées pour harmoniser la compréhension judiciaire. Elle se félicite de l'ouverture récente du Réseau des cours supérieures à la CJUE et aux cours régionales des droits de l'homme en qualité d'observateurs et invite le réseau à poursuivre dans cette voie.

15. L'Assemblée se félicite du système des avis consultatifs de la Cour européenne des droits de l'homme prévu par le Protocole n° 16 à la Convention (STCE n° 214) en tant qu'outil utile pour améliorer le dialogue judiciaire et résoudre les conflits potentiels entre les plus hautes juridictions nationales et la Cour. Elle regrette cependant que seuls 19 États membres aient ratifié le Protocole et que sept demandes d'avis consultatifs seulement aient été présentées à ce jour par des juridictions nationales.

16. L'Assemblée rappelle l'importance du rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans le règlement des conflits éventuels, en particulier ceux qui concernent le droit constitutionnel ou les dispositions de nature constitutionnelle. L'Assemblée reconnaît l'expertise de la Commission de Venise dans les questions constitutionnelles, notamment la composition des tribunaux et l'élection des juges, et invite tous les acteurs à tirer le meilleur parti des avis de la Commission de Venise pour aborder des questions aussi complexes.

17. L'Assemblée a connaissance des travaux entrepris en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention et, dans le cadre de ces travaux, souhaite souligner l'importance du respect mutuel et du dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et la CJUE. Elle note que les questions d'interprétation des droits protégés par la Convention doivent en fin de compte être tranchées par la Cour européenne des droits de l'homme, tandis que la CJUE a le dernier mot sur l'interprétation du droit de l'Union européenne.

*Résolution 2491 (2023)*

## 18. L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

18.1. à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme et à prendre toutes les mesures nécessaires pour les exécuter rapidement, conformément à l'obligation claire et inconditionnelle prévue à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

18.2. à se conformer à toute mesure provisoire prononcée par la Cour européenne des droits de l'homme, conformément aux obligations nées de l'article 34 de la Convention;

18.3. à s'abstenir de prendre toute mesure susceptible d'exacerber un éventuel conflit entre l'ordre constitutionnel national et la Cour européenne des droits de l'homme;

18.4. à mettre en place des mécanismes destinés à encourager la compréhension mutuelle, le respect mutuel et le dialogue judiciaire entre les juridictions nationales et européennes, notamment pour les dispositions constitutionnelles, tout en soulignant que ces systèmes devraient être conçus pour aider à développer la réflexion et le raisonnement judiciaires à partir d'un dialogue constructif axé sur la résolution de questions juridiques spécifiques, et non pour donner l'impression d'une attaque portée contre le système juridique dans son ensemble;

18.5. à envisager la mise au point de mécanismes améliorés pour s'assurer que les juridictions nationales tiennent dûment compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, afin de garantir l'application des considérations juridiques pertinentes par les juridictions nationales, fortes d'une meilleure compréhension des circonstances factuelles, juridiques, culturelles et autres de leur État;

18.6. à travailler avec le Conseil de l'Europe à l'intégration de l'application de la Convention dans les pratiques judiciaires nationales, y compris la coopération avec l'Organisation sur l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux outils pour intégrer la connaissance de la Convention aux pratiques judiciaires nationales;

18.7. à ratifier le Protocole n° 16 à la Convention, qui constitue un outil utile pour améliorer la qualité du dialogue judiciaire et résoudre les éventuels conflits entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme, dès que possible – et s'ils l'ont déjà ratifié, à utiliser au mieux cet outil;

18.8. à renforcer le dialogue judiciaire et le partage des connaissances sur les questions relatives à la Convention par le biais du Réseau des cours supérieures et d'autres outils existants, notamment en versant des contributions volontaires aux programmes du Conseil de l'Europe destinés à renforcer le Réseau des cours supérieures et en traduisant la plateforme de partage des connaissances de la Cour dans des langues non officielles;

18.9. tirer le meilleur parti possible de l'expertise de la Commission de Venise, notamment sur les questions constitutionnelles, afin de chercher à anticiper les difficultés éventuelles ou à trouver des solutions constructives aux problèmes qui pourraient se poser.

**Resolution 2491 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## European Convention on Human Rights and national constitutions

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls that one of the aims of the Council of Europe is the achievement of greater unity between its member States, based on common values, including the creation of a common European space for human rights. There can, however, at times be the perception of a conflict between national constitutional provisions and the requirements of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”). Further potential conflicts can also exist between the Convention, national constitutional systems, and European Union law.

2. Full respect of the Convention and the national constitutional order is not antithetical but fully complementary. The Assembly considers that the priority in the Council of Europe should be the reinforcement of the legal and moral authority of the Convention. As such it is incumbent on the instances of the Council of Europe to seek out innovative tools necessary to ensure the uniform application of the Convention, while taking into account the principles of subsidiarity, the margin of appreciation and mutual respect for national constitutional systems. Member States enjoy a margin of appreciation in applying the Convention standards at the national level, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights (“the Court”), whose task is to interpret the Convention and ensure the observance of the engagements stemming from it by the Contracting States.

3. The Assembly considers that there is not any hierarchy between the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union (CJEU) and national supreme or constitutional courts, or between the Convention, the European Union law and national constitutions, in the sense of a traditional approach to the hierarchy of norms within a constitutional framework. Indeed, any attempt to impose such a hierarchy would be problematic and unhelpful. However, the Assembly considers that there does need to be a constructive dialogue between the judicial instances and that the different jurisdictions do need to respect and acknowledge each other’s respective roles, competences, and spheres of expertise.

4. The Assembly also considers that it is not necessary to seek to entirely avoid potential conflicts or conflicting interpretations between different jurisdictions; in general such conflicts, while appearing difficult at the time, can add to the development of judicial thinking and reasoning. Moreover, when solutions are sought following constructive dialogue, the focus is usually on resolving the legal issue at hand rather than on anything resembling an attack on one system.

5. The Assembly recalls that such a system of mutual respect and deference functions well if there is an overlapping consensus at the three levels – Council of Europe, European Union and national level. However, this does not function when serious tensions arise. Tensions have for example arisen in what is sometimes referred to as the rule of law crisis in certain States. Some may also arise where significant political tensions exist in seeking to determine what is the best outcome to help citizens of a country overcome important economic, societal or environmental challenges, or challenges to existing power structures. These are often

---

1. *Assembly debate* on 25 April 2023 (11th sitting) (see [Doc. 15741](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr George Katrougalos). *Text adopted by the Assembly* on 25 April 2023 (11th sitting).



*Resolution 2491 (2023)*

inherently political issues. Due to the lack of a constitutional hierarchy between the different sets of legal norms (national, Convention, European Union), there is a subsequent lack of formal avenues for handling and deciding disagreements, which in turn becomes a legal problem.

6. Indeed, conflicts have been well publicised in the past as between national constitutional provisions and the requirements of European Union law and the case law of the CJEU. The reasoning and approach applied in seeking to resolve conflicts between the CJEU's interpretation of European Union law, and European Union member States, can thus be instructive as inspiration for potential tools in resolving conflicts at the Convention level. Moreover, potential conflicts could arise as a result of the accession of the European Union to the Convention, not least given some of the specific requirements of the European Union institutions following Opinion 2/13 of the CJEU, and these matters will need to be grappled with as part of the ongoing work toward accession of the European Union to the Convention.

7. The Assembly considers that a new kind of synergetic legal order has emerged in Europe, through the European integration project, both at the level of the European Union and the Council of Europe. This is sometimes called multilevel constitutionalism or co-ordinate constitutionalism. It essentially implies that there is not a strict hierarchy among the different constitutive elements of this order – the European Union, the Convention and national constitutions, as well as their respective (apex) courts – the CJEU, the European Court of Human Rights and national supreme or constitutional courts. Whilst each of these courts can be supreme in its own legal order, their decisions just as their legal orders can intersect and interact. As part of multilevel constitutionalism, each defers to the other's decisions in its sphere of competence, provided those decisions respect mutually agreed fundamental essentials. The Assembly favours such an approach based on complementarity and mutual respect.

8. The Assembly notes that there are many different constitutional models, and even more ways that human rights are given effect, in practice, within member States. This is not a problem. Different models (both monist and dualist) can be successful in giving effect to human rights obligations. Within the Council of Europe, we have many different constitutional models and approaches. The Assembly encourages steps towards increased mutual understanding of, and mutual respect between, these different constitutional models, noting that when dealing with matters of a constitutional nature, many different factors need to be borne in mind in understanding the institutional, cultural, legal and historical context of a given system.

9. The Assembly considers that it is important to find ways to ensure that national and supra-national instances can effectively collaborate and communicate, rather than seek a single, uniform solution to complex constitutional issues. However, the Assembly notes that this does not mean that the Council of Europe should accept that national constitutional courts defend departures from the human rights standards required by the Convention, as interpreted by the European Court of Human Rights.

10. The Assembly underlines the clear and unambiguous nature of the obligation on member States to comply with final binding judgments of the European Court of Human Rights under Article 46, paragraph 1, of the Convention and underlines that domestic legal or constitutional issues are not a valid excuse for a failure to comply with such judgments. The Assembly calls on national governments, parliaments and courts to approach such matters in a constructive fashion in order to find timely, practical solutions to any potential legal differences.

11. The Assembly recalls that, in general, tensions tend to relate more to the interpretation and application of Convention rights by the European Court of Human Rights and by national courts in a given case, rather than to disagreements over the Convention rights in and of themselves. The Assembly suggests that national constitutional and supreme courts should seek, where possible, to align their human rights analysis as closely as possible with the analytical approach taken by the European Court of Human Rights. Such an approach can be a useful tool in ensuring a consistent approach between the jurisdictions and in avoiding unnecessary conflicts. The Assembly considers that an approach by domestic courts that seeks, as far as is possible, to harmonise conflicting provisions through interpretation is to be preferred over any strict hierarchy of norms that seeks to disapply either domestic law or the Convention.

12. The Assembly considers that more might be done to improve the knowledge and familiarity of domestic judges with the case law of the European Court of Human Rights, and to improve the extent to which domestic judges – and in particular superior jurisdictions – actively engage with the case law of the European Court of Human Rights when interpreting and applying Convention rights in the national context. Not only would that improve the uniform application of Convention rights throughout the Council of Europe area, but it would also ensure that the correct legal considerations are being taken into account by domestic courts, with their deeper understanding of the factual, legal, cultural and contextual circumstances in their State. This is important because the European Court of Human Rights' reasoning often needs to be applied in a highly

*Resolution 2491 (2023)*

contextualised way to the particular circumstances of the domestic legal order. Moreover, such an approach serves to improve the level of judicial dialogue and therefore the quality of judgments of both the European Court of Human Rights and of national courts, whilst ensuring that such exchanges are based on mutual respect. In this light, the Assembly recalls the usefulness of provisions such as that contained in section 2 of the British Human Rights Act, that require courts to “take into account” the case law of the European Court of Human Rights that is relevant to the matter before them. Such an approach can assist domestic courts in resolving human rights matters effectively and swiftly at the national level, with the correct application of the European Court of Human Rights’ reasoning, and thus requiring less recourse to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights. Such an approach makes it easier for the European Court of Human Rights to be satisfied that the correct legal analysis is being followed by the national courts, thus assisting the European Court of Human Rights in its margin of appreciation analysis. It can also lead to improved judicial dialogue between the domestic courts and the European Court of Human Rights and thus can help to avoid potential conflicts between them.

13. The Assembly reiterates the importance of mutual respect between the various judicial instances, and the importance of judicial dialogue in continuously improving the quality of judicial reasoning and in ensuring constructive solutions to any potential conflicts between jurisdictions. In this context, the Assembly notes the importance of both formal judicial dialogue, in the form of judgments by the respective courts, as well as informal judicial dialogue to improve mutual understanding and respect.

14. The Assembly recalls in particular the positive developments with the establishment and functioning of the Superior Courts Network as a unique forum for dialogue and knowledge sharing on Convention case law and comparative law, and welcomes further reflection from superior national courts as well as from the European Court of Human Rights on how to make the best use of this network. The Assembly encourages the development of training activities (conferences, webinars, study visits and secondments) to ensure improved mutual understanding between the European Court of Human Rights and national superior courts, so that the respective courts are able to understand the context and perspective of each others’ judgments and to find the appropriate accommodations to align judicial understanding. It welcomes the recent opening of the Superior Courts Network to the CJEU and regional human rights courts as observer courts and encourages further developments in this regard.

15. The Assembly welcomes the system of advisory opinions of the European Court of Human Rights envisaged under Protocol No. 16 to the Convention (CETS No. 214) as a useful tool in resolving potential conflicts between highest national courts and the European Court of Human Rights, and in improving judicial dialogue. It regrets however that only 19 member States have ratified the Protocol and that only seven requests for advisory opinion have so far been submitted by national courts.

16. The Assembly recalls the useful role that is played by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in resolving potential conflicts, especially those relating to constitutional law or provisions of a constitutional nature. The Assembly recognises the expertise of the Venice Commission in relation to constitutional issues, including the composition of courts and the election of judges, and calls on all actors to make best use of the opinions of the Venice Commission in approaching such complex issues.

17. The Assembly is aware of the ongoing work towards the accession of the European Union to the Convention and, in the context of that work would like to stress the importance of mutual respect and dialogue between the European Court of Human Rights and the CJEU. It notes that matters of interpretation of the Convention rights must in the end be determined by the European Court of Human Rights whereas the CJEU has the final word on the interpretation of European Union law.

18. The Assembly calls on Council of Europe member States to:

18.1. abide by, and take all necessary steps to implement, swiftly, the final judgments of the European Court of Human Rights, in line with the clear unconditional obligation under Article 46, paragraph 1, of the Convention;

18.2. comply with any interim measures issued by the European Court of Human Rights, in accordance with the obligations stemming from Article 34 of the Convention;

18.3. refrain from taking any steps which could exacerbate any potential conflict between the national constitutional order and the European Court of Human Rights;

*Resolution 2491 (2023)*

18.4. develop mechanisms designed to encourage mutual understanding, mutual respect and judicial dialogue between national and European courts, in particular in relation to constitutional provisions, whilst emphasising that such systems should be designed to assist in developing judicial thinking and reasoning, following constructive dialogue focussed on resolving specific legal issues, rather than creating the impression of an attack on the legal system in question as a whole;

18.5. consider developing improved mechanisms to ensure that domestic courts appropriately engage with the case law of the European Court of Human Rights, thus ensuring that the correct legal considerations are being applied by domestic courts, with the benefit of their deeper understanding of the factual, legal, cultural and other contextual circumstances in relation to that State;

18.6. work with the Council of Europe on embedding the application of the Convention in national judicial practices, including co-operation with the Organisation on developing and implementing new tools for integrating Convention knowledge within national judicial practices;

18.7. ratify Protocol No. 16 to the Convention, as soon as possible, as a useful tool in resolving potential conflicts between national courts and the European Court of Human Rights, and in improving the quality of judicial dialogue, and if they have already done so, make the best use of this tool;

18.8. support judicial dialogue and knowledge sharing on Convention issues through the Superior Courts Network and other existing tools, including by making voluntary contributions to the relevant Council of Europe programmes aimed at strengthening the Superior Courts Network and making the European Court of Human Rights' knowledge-sharing platform available in non-official languages;

18.9. make the best use of the expertise of the Venice Commission, especially in constitutional matters, in order to seek to pre-empt potential difficulties, or to seek to find constructive solutions to potential problems.

**Résolution 2492 (2023)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie

Assemblée parlementaire

1. En juin 2009, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1680 \(2009\)](#) «Création d'un statut de 'partenaire pour la démocratie'» auprès de l'Assemblée parlementaire», dans laquelle elle a réaffirmé son engagement ferme à développer la coopération avec les régions voisines comme moyen de consolider les transformations démocratiques et de promouvoir la stabilité, la bonne gouvernance, le respect des droits humains et de l'État de droit. À la suite de l'adoption de la [Résolution 1698 \(2009\)](#) en novembre 2009, le nouveau statut a été intégré dans le Règlement de l'Assemblée au titre d'un nouvel article 60 (actuel article 64) et est entré en vigueur en janvier 2010.
2. L'Assemblée rappelle que l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie dépend de l'engagement politique du parlement candidat à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe, que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'État de droit et le respect des droits humains et des libertés fondamentales. L'octroi de ce statut marque la reconnaissance, par l'Assemblée, des aspirations démocratiques des parlements qui le demandent ou qui en bénéficient déjà. C'est un outil dynamique qui vise à promouvoir la démocratie parlementaire, à faciliter les transformations démocratiques dans les pays partenaires et à aider les parlements partenaires à renforcer les institutions démocratiques, la bonne gouvernance et l'État de droit.
3. L'Assemblée rappelle également avoir déclaré, dans sa [Résolution 1818 \(2011\)](#) «La demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc», que l'avancement des réformes était l'objectif principal du partenariat pour la démocratie et que cela devait constituer le critère d'évaluation de son efficacité.
4. Les Parlements du Maroc, du Kirghizstan et de la Jordanie, ainsi que le Conseil national palestinien, ont obtenu ce statut. L'Assemblée a examiné des rapports spécifiques d'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant ces parlements et a passé en revue les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés.
5. L'Assemblée estime que le partenariat a globalement atteint son objectif statutaire d'établir une coopération structurée et fondée sur des valeurs communes avec les parlements des pays voisins désireux de se rapprocher de l'Assemblée. Il a contribué, à des degrés divers, au renforcement du rôle des parlements dans la consolidation des transformations démocratiques et dans la promotion de la stabilité, de la bonne gouvernance, du respect des droits humains et de l'État de droit. Il a également donné la possibilité aux parlementaires partenaires de participer, d'une manière institutionnalisée, au débat politique européen.
6. S'appuyant sur cette expérience, l'Assemblée estime qu'il convient d'examiner des moyens d'améliorer le fonctionnement du partenariat afin de le rendre plus significatif et efficace tant pour l'Assemblée que pour les partenaires.

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 25 avril 2023 (11<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15740](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Ria Oomen-Ruijten). Texte adopté par l'Assemblée le 25 avril 2023 (11<sup>e</sup> séance).*



*Résolution 2492 (2023)*

7. L'Assemblée décide que les droits suivants doivent être accordés aux délégations de partenaires pour la démocratie, en plus de ceux prévus par l'article 64:

7.1. les présidentes et présidents des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de participer aux réunions de la Commission permanente;

7.2. les membres des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de poser des questions orales spontanées aux oratrices et orateurs invités lors des séances plénières de l'Assemblée et des réunions de la Commission permanente;

7.3. les délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de désigner des membres chargés de participer aux travaux des commissions et sous-commissions (y compris des sous-commissions *ad hoc*) qui leur sont ouvertes. Les noms de ces membres désignés doivent figurer sur les listes des commissions et sous-commissions sous la référence «partenaires pour la démocratie» et s'ajouter au nombre de membres de commissions désignés par les délégations des États membres conformément à l'article 44.1;

7.4. les membres des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit d'être nommés membres à part entière dans divers réseaux établis au sein de l'Assemblée.

8. L'Assemblée décide en outre que certains droits supplémentaires peuvent être accordés aux délégations de partenaires pour la démocratie qui ont obtenu des résultats remarquables dans la réalisation des objectifs du partenariat et qui participent pleinement aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions. Ces droits supplémentaires peuvent inclure:

8.1. le droit de déposer des propositions de recommandation et de résolution, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de ces propositions;

8.2. le droit de déposer des amendements, sous réserve qu'ils soient cosignés par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme initiateurs de ces amendements;

8.3. le droit de demander des débats d'actualité et d'être choisis pour ouvrir ces débats. Si la demande émane d'un membre d'une délégation de partenaire pour la démocratie à titre individuel, elle doit être cosignée par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de la demande et devant recueillir le soutien de 19 autres membres de l'Assemblée. Si la demande émane d'une délégation de partenaire pour la démocratie, cette demande doit être soutenue par un groupe politique, une délégation nationale ou une commission, conformément à l'article 53.2;

8.4. le droit de déposer des déclarations écrites, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de ces déclarations;

8.5. le droit d'être désigné-e rapporteur-e pour les rapports d'information, qui ne contiennent pas de projet de résolution et/ou de recommandation.

9. Les droits supplémentaires cités au paragraphe 8 ci-dessus peuvent être accordés par décision du Bureau ratifiée par l'Assemblée au début d'une nouvelle session (en janvier). La décision se fonde sur une proposition de la commission des questions politiques et de la démocratie. Les droits étendus sont accordés pour la durée de la session (un an) avec possibilité de prolongation en fonction des résultats obtenus.

10. L'Assemblée encourage ses commissions ouvertes à la participation des partenaires pour la démocratie:

10.1. à étudier la possibilité d'organiser plus de réunions et d'autres activités en coopération avec les délégations partenaires, y compris dans leurs pays respectifs. Les membres de délégations partenaires devraient être associés plus étroitement à la préparation de divers événements et se voir confier des rôles de premier plan dans les programmes de ces événements;

10.2. à rendre plus visible la contribution des partenaires aux travaux des commissions, par exemple en indiquant sur leur ordre du jour si un point y a été inscrit sur proposition d'une délégation partenaire;

10.3. à faire preuve de davantage de créativité et de flexibilité pour faciliter et souligner la contribution positive des partenaires à leurs activités.

11. L'Assemblée encourage les délégations partenaires à mieux faire connaître, au sein de leurs parlements respectifs, leur participation aux travaux de l'Assemblée, par exemple, en présentant régulièrement des rapports sur les activités, les priorités et les décisions importantes de l'Assemblée.

*Résolution 2492 (2023)*

12. L'Assemblée encourage ses présidentes et présidents à organiser régulièrement des réunions avec les président·e·s de parlements partenaires pour avoir une vue d'ensemble du fonctionnement du partenariat et pour le rendre plus visible, tout en lui donnant une impulsion politique.
13. L'Assemblée continuera de proposer diverses activités de formation aux parlementaires et aux agent·e·s des parlements nationaux sur des questions définies d'un commun accord.
14. L'Assemblée rappelle que, conformément à sa [Résolution 1680 \(2009\)](#), les parlements nationaux de l'ensemble des États du sud de la Méditerranée et du Proche-Orient participant au processus de Barcelone-Union pour la Méditerranée et des États d'Asie centrale participant à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe devraient pouvoir demander le statut de partenaire pour la démocratie. De plus, les demandes de parlements d'autres États pourront également être examinées si le Bureau de l'Assemblée le décide.
15. L'Assemblée demande à sa commission compétente de préparer les amendements à son Règlement conformément à la présente résolution.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Resolution 2492 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Assessing the functioning of the partnership for democracy

Parliamentary Assembly

1. In June 2009, the Parliamentary Assembly adopted [Resolution 1680 \(2009\)](#) “Establishment of a ‘partner for democracy’ status with the Parliamentary Assembly”, in which it reaffirmed its strong commitment to developing co-operation with neighbouring regions as a means of consolidating democratic transformations and promoting stability, good governance, respect for human rights and the rule of law. The new status was introduced in the Rules of Procedure of the Assembly by [Resolution 1698 \(2009\)](#) in November 2009 as a new Rule 60 (now Rule 64) and entered into force from January 2010.
2. The Assembly recalls that granting of partner for democracy status is conditional on a political commitment, on the part of the candidate parliament, to embrace the values of the Council of Europe, which are pluralist and gender parity-based democracy, the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms. It constitutes a recognition by the Assembly of democratic aspirations of parliaments requesting or enjoying it. The partnership is a dynamic tool aimed at promoting parliamentary democracy, facilitating democratic transformations in partner countries and assisting partner parliaments in strengthening democratic institutions, good governance and the rule of law.
3. The Assembly further recalls [Resolution 1818 \(2011\)](#) “Request for partner for democracy status with the Parliamentary Assembly submitted by the Parliament of Morocco” whereby it stated that progress in taking forward reforms is the prime aim of the partnership for democracy and should constitute the benchmark for assessing its efficiency.
4. The Parliaments of Morocco, Kyrgyzstan and Jordan, as well as the Palestinian National Council, have obtained partner for democracy status. The Assembly has considered specific reports on the evaluation of the partnership for democracy in respect of these parliaments and has reviewed progress made in achieving the aims of the partnership.
5. The Assembly believes that, overall, the partnership has reached its statutory goal of establishing a structured and values-based co-operation with parliaments of neighbouring countries willing to perform a *rapprochement* with the Assembly on the basis of shared values. It has contributed, though to varying degrees, to the strengthening of the role of parliaments in consolidating democratic transformations and promoting stability, good governance, respect for human rights and the rule of law. It has offered to partner parliamentarians an opportunity to participate, on an institutionalised basis, in the European political debate.
6. Based on this experience, the Assembly deems it appropriate to consider ways for improving the functioning of the partnership with a view to making it more meaningful and effective for both the Assembly and the partners.

1. *Assembly debate* on 25 April 2023 (11th sitting) (see [Doc. 15740](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Ria Oomen-Ruijten). *Text adopted by the Assembly* on 25 April 2023 (11th sitting).



*Resolution 2492 (2023)*

7. The Assembly resolves that the following rights shall be granted to partner for democracy delegations in addition to those foreseen by Rule 64:

7.1. the chairpersons of partner for democracy delegations shall have the right to participate in the meetings of the Standing Committee;

7.2. members of partner for democracy delegations shall have the right to put spontaneous oral questions to guest speakers in plenary sittings of the Assembly and in the Standing Committee;

7.3. partner for democracy delegations shall have the right to designate their members to work in Assembly committees and sub-committees (including *ad hoc* sub-committees) open to them. The names of such designated members would appear on the lists of committees and sub-committees under reference "partners for democracy" and would be in addition to the number of committee members designated by the delegations of member States in accordance with Rule 44.1;

7.4. members of partner for democracy delegations shall have the right to be appointed as full members in various networks set up in the Assembly.

8. The Assembly further resolves that some additional rights may be granted to partner for democracy delegations which have shown outstanding results in achieving the goals of partnership and participate fully in the work of the Assembly and its committees. Such additional rights may include:

8.1. the right to table motions for recommendation and resolution, subject to co-signature of a member of the Assembly, with both names appearing as authors of the motion;

8.2. the right to table amendments, subject to co-signature of a member of the Assembly, with both names appearing as movers of the amendment;

8.3. the right to request current affairs debates and to be chosen to open such debates. If such a request is made by an individual member of a partner for democracy delegation, this right should be subject to co-signature of a member of the Assembly, with both names appearing as authors of the request and collecting support from 19 more members. In case of a request made by a partner for democracy delegation, it should be supported by a political group, a national delegation or a committee as provided by Rule 53.2;

8.4. the right to table written declarations, subject to co-signature of a member of the Assembly, with both names appearing as authors of the written declaration;

8.5. the right to be appointed as rapporteurs for information reports which do not contain a draft resolution and/or recommendation.

9. The additional rights referred to in paragraph 8 above may be granted by decision of the Bureau, ratified by the Assembly, at the beginning of a new session (in January). The decision shall be based on a proposal from the Committee on Political Affairs and Democracy. Extended rights shall be granted for the duration of the session (one year) with possibility to extend or not to extend them in view of the results.

10. The Assembly encourages its committees open to the participation of partners for democracy to:

10.1. consider organising more meetings and other activities in co-operation with the partner delegations, including in their countries. Members of partner delegations should be associated more closely to the preparation of various events and be given prominent roles in the programmes of such events;

10.2. increase the visibility of the input of partners to the work of the committees, for example by indicating on their agendas whenever an item is put on it following a proposal from a partner delegation;

10.3. show more creativity and flexibility in order to facilitate and highlight the positive contribution of partners to their activities.

11. The Assembly encourages the partner delegations to make their participation in the work of the Assembly better known in their parliaments, for example by presenting regular reports on the activities, priorities and key decisions of the Assembly.

12. The Assembly encourages its presidents to consider holding regular meetings with the Speakers of partner parliaments in order to overview the functioning of the partnership, make it more visible and provide political impetus to it.

13. The Assembly will continue to offer various training activities for members and the staff of partner parliaments on issues defined by common agreement.

*Resolution 2492 (2023)*

14. The Assembly recalls that, in accordance with [Resolution 1680 \(2009\)](#), the national parliaments of all southern Mediterranean and Middle Eastern countries participating in the Union for the Mediterranean-Barcelona Process, and of central Asian countries participating in the Organization for Security and Co-operation in Europe, should be eligible to request partner for democracy status. Furthermore, requests from parliaments of other States may also be considered if the Bureau of the Assembly so decides.

15. The Assembly asks its relevant committee to prepare amendments to its Rules of Procedure in accordance with the present resolution.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Résolution 2493 (2023)<sup>1</sup>

# Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face

Assemblée parlementaire

1. Notre planète subit les effets négatifs de la crise climatique, qui rend, selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies (GIEC), certaines catastrophes «naturelles» plus fréquentes et leurs conséquences plus dévastatrices. Ces catastrophes représentent une menace permanente et prévisible, avec des répercussions graves sur le bien-être de l'humanité et sur l'économie mondiale. Elles frappent surtout les personnes vulnérables comme les femmes, qui ont, selon les Nations Unies, 14 fois plus de risque de mourir que les hommes des suites d'un tel événement, mais aussi les enfants, les personnes âgées et toutes les autres personnes en situation de vulnérabilité.

2. La Türkiye vient de connaître la pire catastrophe naturelle depuis un siècle survenue dans un État membre du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire exprime sa solidarité avec les peuples turc et syrien lourdement touchés par le tremblement de terre qui a frappé leurs pays le 6 février 2023. Elle adresse ses condoléances aux deux pays et aux proches des probables 100 000 victimes; selon les sources officielles, l'on compte pour l'instant plus de 57 000 victimes. L'Assemblée affirme son soutien aux millions de personnes sinistrées, notamment aux milliers de personnes blessées et aux personnes déplacées turques et syriennes. Les conséquences terribles de cet événement exceptionnel se feront sentir pendant des décennies. Cette catastrophe nous interpelle brutalement sur la force indomptable de la nature. Les êtres humains n'ont pas d'autre choix que d'essayer de prévenir de tels événements, de s'y préparer et de faire face à leurs conséquences de façon urgente, avant de préparer la reconstruction en rassemblant toute la population et en ne laissant pas les populations touchées isolées et sans assistance.

3. Dans des circonstances d'une telle ampleur et d'une telle gravité, l'Assemblée rappelle l'importance d'apporter une aide financière et technique à la Türkiye et à la Syrie. L'assistance doit non seulement répondre aux besoins immédiats et à ceux à moyen ou plus long terme, mais, surtout, elle doit reposer sur les droits humains. L'Assemblée se félicite de la mobilisation extraordinaire des États membres ainsi que de l'Union européenne. Elle remercie la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour la célérité de son appui aux autorités turques et son soutien aux projets en lien avec les tremblements de terre dans le pays.

4. Après la conférence des donateurs du 20 mars 2023 et en prévision du processus de reconstruction, qui devra répondre aux besoins et aux conditions de santé mentale des populations touchées par le tremblement de terre en Türkiye centrale et en Syrie, l'Assemblée appelle à une large prise de conscience des parties prenantes concernant les risques majeurs et la gestion de leurs conséquences. Cette catastrophe est un événement historique. Elle doit nous interpeller sur la façon de prévenir, de préparer, de faire face et de reconstruire après un événement extrême. Il s'agira d'apporter une réponse globale aux risques naturels, afin que personne ne soit oublié, tout en prenant en compte les risques liés à l'anthropocène. L'Assemblée regrette le manque général d'investissement des États membres dans les instruments du Conseil de l'Europe centrés sur la nature, le paysage et les risques majeurs, et le désengagement inexorable des États parties.

1. *Discussion par l'Assemblée le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15738](#) et [addendum](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). Texte adopté par l'Assemblée le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance).*

Voir également la [Recommandation 2251 \(2023\)](#).



*Résolution 2493 (2023)*

5. Alors que des acteurs internationaux spécialisés autour des événements extrêmes ont émergé depuis l'année 2000, l'Assemblée demande une meilleure coopération entre les Nations Unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe afin d'assurer une meilleure complémentarité face aux catastrophes naturelles. Elle rappelle aux États membres du Conseil de l'Europe la nécessité de prévenir ces événements en préparant des stratégies nationales en matière d'événements extrêmes, y compris ceux liés à l'anthropocène. Ces stratégies devront impliquer, de façon démocratique, les autorités non seulement nationales, mais aussi régionales et locales afin de répondre au plus près aux besoins des populations touchées par les catastrophes, tout en s'appuyant sur la coopération internationale multilatérale et bilatérale, en particulier entre pays voisins. La riposte face aux risques naturels nécessite un droit à la sensibilisation et à l'information renforcé, en particulier pour les personnes vulnérables, qui doivent aussi se préparer. L'Assemblée souligne le rôle des politiques de décentralisation pour promouvoir ces normes jusqu'à l'échelon local de gouvernance.

6. En s'appuyant sur les recommandations du GIEC, l'Assemblée insiste sur la nécessité pour les États membres de mettre en place dans la réglementation des mesures d'adaptation au changement climatique et de compensation de l'impact de la crise climatique, y compris en matière d'événements extrêmes, dans les meilleurs délais. Les catastrophes naturelles ne devraient pas susciter de fatalisme, puisque leur prise en compte relève de la responsabilité des autorités publiques. Celles-ci doivent anticiper ces risques pour qu'ils ne deviennent pas des menaces pour les droits humains, sociaux et économiques des personnes vivant en Europe et ailleurs. L'Assemblée souhaite que les normes de prévention, d'anticipation, de réaction et de suivi dans ce domaine soient davantage partagées. Elle appelle par conséquent au renforcement des mesures de contrôle et de poursuite judiciaire lorsque cela est nécessaire, afin de lutter contre la corruption dans les secteurs de la (re)construction et de la prévention des séismes et des événements extrêmes en général.

7. L'Assemblée rappelle le rôle pionnier de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (Accord EUR-OPA Risques majeurs), et souligne l'utilité de cette entité du Conseil de l'Europe dans l'élaboration de normes. Son approche fondée sur les droits humains et la participation démocratique et sa dimension régionale, prenant en considération les besoins de tous les groupes de la société, restent opportunes. L'Assemblée appelle les États membres à examiner la nécessité de normes européennes pour répondre non seulement aux événements naturels exceptionnels, mais aussi aux événements issus de l'anthropocène, y compris les risques majeurs technologiques et l'impact des guerres.

8. L'Assemblée souligne que le secteur privé contribue à assurer la résilience aux catastrophes naturelles. Forte de ce constat, elle appelle les États membres à mettre pleinement en œuvre et à rendre opérationnel dans leur législation nationale le concept d'obligations de diligence raisonnable des entreprises, tel qu'il est formulé dans les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et dans la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises.

9. L'Assemblée salue le projet de 2016 d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, élaboré par la Commission du droit international et approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle souligne la pertinence de leur contenu, notamment l'obligation des États de coopérer entre eux et avec les organisations internationales, l'obligation de réduire les risques de catastrophes, de réaliser des évaluations des risques, de collecter et de diffuser des informations pertinentes, de mettre en place et d'exploiter des systèmes d'alerte rapide, ainsi que le devoir qui incombe aux États touchés d'assurer la fourniture de secours en cas de catastrophe et de rechercher une assistance extérieure. L'Assemblée appuie la formulation de ces principes en tant qu'obligations légales des États, ainsi que l'appel de l'Assemblée générale des Nations Unies à la conclusion d'un traité international contraignant sur ce sujet.

10. L'Assemblée appelle la Türkiye:

10.1. à poursuivre les efforts nécessaires à la préservation du tissu social, économique et multiculturel antérieur à la catastrophe pendant la phase de reconstruction;

10.2. à continuer à faciliter l'intervention des organisations de solidarité internationale poursuivant des activités sur le territoire syrien depuis la Türkiye, conformément à la Résolution 2672 (2023) du Conseil de sécurité des Nations Unies;

10.3. à ne pas renouveler l'état d'urgence à l'issue des trois mois décidés et à privilégier une approche démocratique de la gestion de crise;

10.4. à prévoir un forum permettant la consultation entre les organisations de solidarité internationale et les autorités nationales en cas de catastrophe;

*Résolution 2493 (2023)*

- 10.5. à créer un forum de consultation entre les autorités nationales, locales et régionales des 11 provinces à reconstruire afin de renforcer la démocratie locale et d'organiser plus efficacement la reconstruction, sans aucun parti pris politique;
- 10.6. à revoir sa décision de se retirer 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»).
11. L'Assemblée appelle les autres États membres du Conseil de l'Europe:
- 11.1. à exprimer leur solidarité en faveur de la Türkiye et de la Syrie en apportant une assistance technique et financière d'urgence, à moyen et à long terme;
- 11.2. à encourager la visite de parlementaires et de représentants des autorités nationales, régionales et locales dans les 11 provinces de la Türkiye ravagées afin de signifier la solidarité avec les habitants, de tirer des enseignements de l'expérience turque, de multiplier les jumelages entre les municipalités et de renforcer les liens et les échanges culturels entre les jeunes Européens.
12. L'Assemblée appelle tous les États membres:
- 12.1. à coordonner leurs efforts, aux Nations Unies, afin de rouvrir les trois points de passage entre la Türkiye et la Syrie pour l'accès de l'aide humanitaire, comme il y a cinq ans;
- 12.2. à une prise de conscience large quant à la nécessité de la prévention, de l'anticipation, de la prise en compte et du suivi des événements extrêmes afin de s'assurer que les personnes les plus vulnérables ne se retrouvent pas isolées et abandonnées dans un contexte où les risques majeurs sont en augmentation en raison de l'anthropocène;
- 12.3. à prendre en compte, dans la préparation de leurs stratégies nationales pour la réduction des risques de catastrophe, le rôle des organisations de solidarité internationale afin d'en faciliter le déploiement sur le terrain d'une catastrophe;
- 12.4. à renforcer la coopération entre les pairs, qu'ils soient professionnels ou bénévoles, au niveau international, afin d'accroître la résilience des institutions;
- 12.5. à prendre en compte la répartition des rôles entre les niveaux de gouvernance en matière de lutte contre les risques majeurs afin de renforcer la capacité des instances locales, en contact direct avec la population;
- 12.6. à s'écarter d'une approche financière de la gestion des catastrophes, en allouant les fonds nécessaires et en luttant contre la corruption et la mauvaise gouvernance qui accroissent la vulnérabilité des personnes les plus exposées.
13. Au regard de la communauté de valeurs qui lie l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe et des aspirations européennes exprimées par la jeunesse turque, l'Assemblée encourage la Commission européenne et les autorités de la Türkiye à reprendre des négociations en vue de la suspension de l'obligation de visa pour les ressortissants turcs. Dans ce contexte, elle invite à nouveau les autorités turques à revoir l'interprétation excessivement large de la législation antiterroriste.
14. En vue du 4<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe et compte tenu de l'augmentation des risques d'événements extrêmes dans le contexte de la crise climatique, l'Assemblée appelle les États membres à placer le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable au premier rang de leurs priorités. Elle leur demande d'entamer une réflexion sur la valeur ajoutée des instruments centrés sur la nature, le paysage et les risques majeurs, développés par le Conseil de l'Europe, qui utilisent l'approche régionale fondée sur les droits humains pour protéger les personnes vulnérables et pour renforcer la résilience des populations face à tous les événements extrêmes et leurs conséquences à court, moyen et long terme, y compris migratoires. Elle demande aux États membres de mettre à profit l'expérience acquise et d'assurer la viabilité de ces instruments avant qu'ils ne disparaissent. Elle les invite à coopérer davantage pour la création de normes continentales fondées sur les droits humains et la participation démocratique, en mettant l'accent sur la dimension régionale.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Resolution 2493 (2023)<sup>1</sup>

# Political strategies to prevent, prepare for and face the consequences of natural disasters

Parliamentary Assembly

1. Our planet is suffering from the negative effects of the climate crisis which, according to the United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), is making some “natural” disasters more frequent and their consequences more devastating. These disasters pose a permanent and predictable threat, with serious repercussions on the well-being of humanity and the global economy. The worst affected are vulnerable groups such as women, who are, according to the United Nations, 14 times more likely than men to die as a result of such an event, but also children, the elderly and all others in vulnerable situations.

2. Türkiye has just experienced the worst natural disaster in the last 100 years in a Council of Europe member State. The Parliamentary Assembly expresses its solidarity with the Turkish and Syrian peoples, severely affected by an earthquake which struck their countries on 6 February 2023. It sends its condolences to both countries and to the relatives of the likely 100 000 victims; according to official sources, there are currently more than 57 000 victims. It affirms its support for the millions of people affected, including the thousands injured and the displaced Turks and Syrians. The terrible consequences of this exceptional event will be felt for decades to come. This disaster is a stark reminder to us of the indomitable power of nature, in the face of which human beings have no choice but to try to prevent and prepare for such events and deal with their consequences as a matter of urgency, before preparing for reconstruction, by gathering the whole population together and not leaving the affected populations isolated and without assistance.

3. In circumstances of such magnitude and gravity, the Assembly reiterates the importance of providing financial and technical support to Türkiye and Syria. Assistance must not only address immediate, medium- and longer-term needs but also, and above all, be based on human rights. The Assembly welcomes the extraordinary efforts by the member States and the European Union. It thanks the Council of Europe Development Bank for the speed with which it has moved to assist the Turkish authorities and for its support for earthquake-related projects in the country.

4. Following the donors' conference of 20 March 2023 and in anticipation of the reconstruction process, which will have to address the needs and the state of mental health of the earthquake-affected populations in central Türkiye and Syria, the Assembly calls for a broad awareness among stakeholders of major hazards and the handling of their consequences. This disaster is a historic event. It must make us question how we deal with prevention of, preparation for, consideration about and reconstruction after an extreme event. We must provide a global response to natural risks, so that no one is forgotten, while taking into account the risks associated with the Anthropocene era. The Assembly regrets the general lack of investment by member States in Council of Europe instruments centred on nature, landscape and major hazards, and the inexorable disengagement of States Parties.

5. International players specialising in extreme events having emerged since the year 2000, the Assembly calls for better co-operation between the United Nations, the European Union and the Council of Europe to ensure greater complementarity when it comes to dealing with natural disasters. It reminds Council of Europe

1. *Assembly debate* on 26 April 2023 (12th sitting) (see [Doc. 15738](#) and [addendum](#) report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 26 April 2023 (12th sitting).

See also [Recommendation 2251 \(2023\)](#).



*Resolution 2493 (2023)*

member States of the need to practise prevention by preparing national strategies for extreme events, including those linked to the Anthropocene era. These strategies should involve, in a democratic manner, not only national but also regional and local authorities in order to respond as closely as possible to the needs of the populations affected by disasters, while at the same time drawing on multilateral and bilateral international co-operation, in particular between neighbouring countries. Responding to natural risks demands an enhanced right to access to information and information, particularly for vulnerable people who also need to be prepared. The Assembly stresses the role of decentralisation policies in promoting these standards as far as the local level of governance.

6. Drawing on the IPCC recommendations, the Assembly stresses the need for member States to include in their regulations, as soon as possible, measures to adapt to climate change and offset the impact of the climate crisis, including with regard to extreme events. There is no room for fatalism when it comes to natural disasters: dealing with them is the responsibility of public authorities. These authorities must anticipate the risks so that they do not become threats to the human, social and economic rights of people living in Europe and elsewhere. The Assembly hopes that the standards regarding prevention, anticipation, response and monitoring in this area will be shared more widely. It therefore calls for more robust checks and prosecution measures where necessary to combat corruption in the sectors related to (re)construction and the prevention of earthquakes and extreme events in general.

7. The Assembly notes the ground-breaking role played by the European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA Major Hazards Agreement) and underlines the usefulness of this Council of Europe body in preparing standards. Its approach based on human rights and democratic participation and its regional dimension, taking into account the needs of all groups in society, are still appropriate. The Assembly calls on member States to consider the need for European standards to address not only exceptional natural events, but also events arising from the Anthropocene era, including major technological hazards and the impact of war.

8. The Assembly underlines that the private sector contributes to ensuring resilience to natural disasters. In view of this, it calls on member States to fully implement and operationalise in their national legislation the concept of corporate due diligence obligations, as formulated in the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights and in Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business.

9. The Assembly welcomes the 2016 Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, prepared by the International Law Commission and approved by the United Nations General Assembly. It underlines the relevance of their content, including the duty of States to co-operate with each other and with international organisations and the duty to reduce the risk of disasters, conduct risk assessments, collect and disseminate relevant information and set up and operate early warning systems, as well as the duty of affected States to ensure the provision of disaster relief and to seek external assistance. The Assembly supports the framing of these principles as legal obligations of States, as well as the United Nations General Assembly's call for the conclusion of a binding international treaty on this topic.

10. The Assembly calls on Türkiye to:

10.1. continue the necessary efforts to preserve the pre-disaster social, economic and multicultural fabric during the reconstruction phase;

10.2. continue to facilitate the intervention of international humanitarian organisations operating on Syrian territory from Türkiye, in accordance with United Nations Security Council Resolution 2672 (2023);

10.3. not renew the state of emergency at the end of the three months declared, and favour a democratic approach to crisis management;

10.4. provide a forum for consultation between international humanitarian organisations and national authorities in the event of disasters;

10.5. set up a forum for consultation between national, local and regional authorities in the 11 provinces to be rebuilt so as to strengthen local democracy and organise reconstruction more effectively, without any party-political bias;

10.6. reconsider its decision to withdraw from the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention").

*Resolution 2493 (2023)*

11. The Assembly calls on the other member States of the Council of Europe to:
  - 11.1. show their solidarity with Türkiye and Syria by providing emergency, medium- and long-term technical and financial assistance;
  - 11.2. encourage visits by parliamentarians and representatives of national, regional and local authorities to the 11 devastated provinces in Türkiye to show solidarity with the residents, learn from the Turkish experience, increase twinning schemes between municipalities and strengthen cultural ties and exchanges between young Europeans.
12. The Assembly calls on all member States to:
  - 12.1. co-ordinate their efforts at the United Nations with a view to reopening the three border crossings between Türkiye and Syria for the passage of humanitarian aid, as was the case five years ago;
  - 12.2. spread awareness of the need to prevent, anticipate, take into account and monitor extreme events in order to ensure that the most vulnerable people do not find themselves isolated and abandoned at a time when major hazards are increasing because of the Anthropocene era;
  - 12.3. take account of the role of international humanitarian organisations when preparing their national strategies for disaster risk reduction, so as to facilitate the deployment of such organisations at the site of a disaster;
  - 12.4. step up co-operation between peers, whether professionals or volunteers, at international level in order to make institutions more resilient;
  - 12.5. take into account the distribution of roles between levels of governance in the fight against major hazards in order to build the capacity of local authorities, which are in direct contact with the population;
  - 12.6. move away from a financial approach to disaster management by allocating the necessary funds and combating corruption and bad governance, which increase the vulnerability of those most at risk.
13. In the light of the shared values that bind all Council of Europe member States and the European ambitions expressed by the Turkish youth, the Assembly encourages the European Commission and the Turkish authorities to resume negotiations on suspending the visa requirement for Turkish nationals. In this context, it once more invites the Turkish authorities to review their overly broad interpretation of the anti-terror legislation.
14. In light of the 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe and taking into account the increased risk of extreme events in the context of the climate crisis, the Assembly calls on member States to put the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment at the top of their agendas. It asks them to reflect on the added value provided by the nature-, landscape- and major hazard-centred instruments set up by the Council of Europe, which use the human rights-based regional approach to protect vulnerable people and to strengthen the resilience of populations against all extreme events and their short-, medium- and long-term consequences, including migration. It calls on member States to build on the experience gained and to ensure the sustainability of these instruments before they disappear. It invites them to co-operate further on the creation of continental standards based on human rights and democratic participation, focusing on the regional dimension.

**Recommandation 2251 (2023)<sup>1</sup>**

## **Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face**

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2493 \(2023\)](#) «Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face». Elle déplore la destruction, la souffrance et l'insécurité que chaque catastrophe naturelle provoque. En raison des causes humaines de la crise climatique, ces catastrophes sont appelées à devenir une menace chronique, avec des répercussions graves sur le bien-être de l'humanité, y compris un coût humain et économique élevé.

2. Les catastrophes naturelles ont un fort impact sur la plupart des droits humains, notamment les droits relatifs à la vie et à l'intégrité physique, les droits relatifs aux besoins élémentaires, à la sécurité des biens, les droits économiques, sociaux et culturels, ou encore les droits civils et politiques. Toute catastrophe naturelle affecte profondément la société, en particulier sa résilience, c'est-à-dire sa capacité à surmonter les risques, les conflits et les changements politiques. Les conséquences du tremblement de terre en Türkiye et en Syrie se feront sentir pendant des décennies, y compris en ce qui concerne les flux migratoires.

3. Au cœur du profond changement d'époque et de paradigme que nous connaissons, le Conseil de l'Europe demeure le gardien de l'État de droit en Europe et un rempart contre les menaces qui pèsent sur les droits humains et la démocratie, y compris contre les effets de l'anthropocène. L'Assemblée insiste sur la nécessité d'apprendre de chaque catastrophe afin de renforcer la résilience climatique du continent. Rappelant la [Recommandation 2214 \(2021\)](#) «Crise climatique et État de droit», elle souligne le rôle de l'État de droit, qui renforce la capacité des institutions à jouer leur rôle dans le respect de la séparation des pouvoirs et face à l'adversité.

4. Dans sa [Recommandation 2211 \(2021\)](#) «Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe», l'Assemblée appelait l'Europe à se doter d'une protection du droit à un «environnement sûr, propre, sain et durable». Elle renouvelle cet appel avec conviction, en vue du 4<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui se tiendra à Reykjavik (Islande) et fixera la stratégie de l'Organisation au XXI<sup>e</sup> siècle, y compris s'agissant de la crise climatique, et demande au Comité des Ministres:

4.1. d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, s'appuyant sur la terminologie utilisée par les Nations Unies et sur le texte annexé à la [Recommandation 2211 \(2021\)](#);

4.2. d'élaborer un protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE n° 35) et à la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable;

4.3. de finaliser l'étude de faisabilité pour une convention de type «cinq P» sur les menaces environnementales et les risques technologiques pour la santé, la dignité et la vie humaines;

4.4. 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.

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15738](#) et [addendum](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). Texte adopté par l'Assemblée le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance).*



*Recommandation 2251 (2023)*

5. Rappelant le rôle pionnier assuré par l'Accord européen et méditerranéen du Conseil de l'Europe sur les risques majeurs (Accord EUR-OPA Risques majeurs), l'Assemblée souligne l'utilité de l'accord dans l'élaboration de normes grâce à son approche fondée sur les droits humains et la participation démocratique, ainsi qu'à sa dimension régionale, qui restent opportunes car elles s'assurent que personne n'est isolé et sans assistance.

6. L'Assemblée regrette le manque général d'investissement des États membres dans les instruments du Conseil de l'Europe centrés sur la nature, le paysage et les risques majeurs, et le désengagement inexorable depuis vingt ans. Elle invite par conséquent le Comité des Ministres à considérer ces instruments comme figurant bel et bien au cœur du mandat de l'Organisation et, par conséquent, à en intégrer le financement dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe, tout en s'assurant que ses travaux bénéficient à l'ensemble des États membres. Elle appelle le Comité des Ministres à placer en tête des priorités de l'agenda du 4<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable.

7. L'Assemblée félicite la Commission européenne pour la célérité et l'efficacité du Mécanisme européen de protection civile activé quelques heures après le séisme du 6 février 2023 et pour l'organisation de la conférence des donateurs du 20 mars 2023. Au regard de l'expérience recueillie sur le terrain et comme preuve d'une coopération sincère avec les organisations de solidarité internationale, elle invite la Commission européenne à étudier la mise en place d'une coopération sans intermédiaire, y compris pour le financement, afin de faciliter le déploiement de ces organisations dans la phase d'urgence des événements extrêmes.

8. L'Assemblée souhaite, au-delà du 4<sup>e</sup> Sommet, que le Conseil de l'Europe demeure, grâce à sa méthode de travail fondée sur les droits humains, la coopération entre les pairs et la participation démocratique, un forum à l'avant-garde où sont discutées des solutions fondées sur la prise en compte de la nature, du paysage et des risques majeurs. Elle appelle le Comité des Ministres à renforcer la coopération avec les Nations Unies en matière de définition de normes pour la prévention, la prévision et le suivi des événements extrêmes, et à coordonner ses travaux avec ceux de l'Union européenne. Cette coopération devrait favoriser l'échange de bonnes pratiques et renforcer la solidarité entre les pairs, qu'ils soient professionnels ou bénévoles, en matière de lutte contre les événements extrêmes. Elle devrait viser à renforcer la gestion des risques naturels et l'autoassistance des personnes directement touchées par les catastrophes.

## Recommendation 2251 (2023)<sup>1</sup>

# Political strategies to prevent, prepare for and face the consequences of natural disasters

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2493 \(2023\)](#) “Political strategies to prevent, prepare for and face the consequences of natural disasters”. It deplores the destruction, suffering and insecurity that every natural disaster brings. Due to the human causes of the climate crisis, these disasters are set to become a chronic threat, with serious repercussions on human well-being, including high human and economic costs.

2. Natural disasters have a significant impact on most human rights, such as the rights to life and physical integrity; rights related to basic needs; security of property; economic, social and cultural rights; and civil and political rights. Any natural disaster has a profound effect on society and in particular its resilience, namely its ability to overcome risks, conflicts and political change. The consequences of the earthquake in Türkiye and Syria will be felt for decades to come, including with regard to migratory flows.

3. In the midst of the profound epochal and paradigm shift that we are experiencing, the Council of Europe remains the guardian of the rule of law in Europe and a bulwark against threats to human rights and democracy, including against the effects of the Anthropocene era. The Assembly underlines the need to learn from each disaster in order to improve the continent’s climate resilience. Referring to [Recommendation 2214 \(2021\)](#) “The climate crisis and the rule of law”, it stresses the role of the rule of law in strengthening the capacity of institutions to play their role with due regard for the separation of powers and when faced with adversity.

4. In its [Recommendation 2211 \(2021\)](#) “Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe”, the Assembly called on Europe to protect the right to a “safe, clean, healthy and sustainable environment”. In view of the 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe to be held in Reykjavik (Iceland), which will set the Organisation’s strategy in the 21st century, including in relation to the climate crisis, the Assembly firmly reiterates this call and asks the Committee of Ministers to:

4.1. draw up an additional protocol to the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, based on the terminology used by the United Nations and on the text appended to [Recommendation 2211 \(2021\)](#);

4.2. draw up an additional protocol to the European Social Charter (ETS No. 35) and the European Social Charter (revised) (ETS No. 163) on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment;

4.3. finalise the feasibility study for a “Five Ps” convention on environmental threats and technological hazards threatening human health, dignity and life;

4.4. 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.

1. *Assembly debate* on 26 April 2023 (12th sitting) (see [Doc. 15738](#) and [addendum](#) report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 26 April 2023 (12th sitting).



*Recommendation 2251 (2023)*

5. Recalling the ground-breaking role played by the European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA Major Hazards Agreement), the Assembly emphasises the value of the agreement in preparing standards: its approach founded on human rights and democratic participation and its regional dimension are still appropriate today, as they ensure that no one is isolated or without assistance.

6. The Assembly regrets the general lack of investment by member States in Council of Europe instruments focusing on nature, landscape and major hazards, and the inexorable disengagement over the past twenty years. It therefore invites the Committee of Ministers to consider these instruments part of the core mandate of the Organisation and accordingly to incorporate funding for their activities in the ordinary budget of the Council of Europe, while at the same time ensuring that its work benefits all member States. It calls on the Committee of Ministers to put the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment at the top of the agenda of the 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe.

7. The Assembly congratulates the European Commission on the speed and efficiency of the European Union Civil Protection Mechanism activated a few hours after the earthquake on 6 February 2023 and on the organisation of the donors' conference on 20 March 2023. In the light of the experience gathered on the ground and as proof of sincere co-operation with international humanitarian organisations, it invites the European Commission to consider introducing co-operation without intermediaries, including for funding, so as to facilitate such organisations' deployment in the emergency phase of extreme events.

8. The Assembly wishes that, beyond the 4th Summit, the Council of Europe, with its working method based on human rights, co-operation between peers and democratic participation, will remain a leading forum for discussing solutions based on taking into account nature, landscape and major hazards. It calls on the Committee of Ministers to step up co-operation with the United Nations in setting standards for the prevention, forecasting and monitoring of extreme events and to co-ordinate its work with that of the European Union. Such co-operation should promote the sharing of good practice and strengthen solidarity between peers, whether professionals or volunteers, in the fight against extreme events. It should aim to improve the management of natural hazards and further empower those directly affected by disasters to help themselves.

**Résolution 2494 (2023)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. Depuis sa [Résolution 1226 \(2000\)](#), l'Assemblée parlementaire a apporté une contribution importante à la surveillance de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») par le Comité des Ministres, car elle considère le respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit comme une priorité. Elle rappelle que, par sa [Recommandation 2245 \(2023\)](#) «Le Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe: Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun», elle a cherché à renforcer la prompte mise en œuvre des arrêts de la Cour, y compris le respect des mesures provisoires, appelant à l'introduction d'une procédure de dialogue politique en cas de non-conformité et à la promotion du rôle des parlements nationaux, des institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile dans le suivi du respect de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et des arrêts de la Cour.

2. L'Assemblée rappelle également ses Résolutions [2358 \(2021\)](#), [2178 \(2017\)](#), [2075 \(2015\)](#), [1787 \(2011\)](#), [1516 \(2006\)](#) et ses Recommandations [2110 \(2017\)](#) et [2079 \(2015\)](#) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour, par lesquelles elle encourageait les parlements nationaux à s'engager dans ce processus. Elle souligne à nouveau que la mise en œuvre des arrêts de la Cour, imposée à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, peut exiger non seulement le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, mais aussi l'adoption d'autres mesures individuelles (visant à faire cesser la violation de la Convention et à assurer la *restitutio in integrum* aux requérants) et/ou générales (visant à prévenir la répétition de violations de la Convention).

3. Après s'être penchée sur cette question la dernière fois en 2021, l'Assemblée constate que le nombre des arrêts pendants devant le Comité des Ministres est passé de 5 231 à la fin de 2019 à 6 256 au 1 mars 2023. Ayant observé antérieurement des progrès s'agissant de la réduction du nombre d'affaires pendantes, elle s'inquiète de la tendance actuelle. L'Assemblée se félicite de toute mesure prise par le Comité des Ministres en vue de rendre plus efficace la surveillance de la mise en œuvre des arrêts de la Cour au sein du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec les autorités nationales. Elle appelle le Comité des Ministres à procéder à de nouvelles analyses des causes de l'augmentation récente du nombre d'affaires pendantes, et à proposer des remèdes concrets.

4. L'Assemblée observe également que l'Ukraine, la Roumanie, la Türkiye, l'Azerbaïdjan et la Hongrie comptent le plus grand nombre d'arrêts de la Cour non mis en œuvre et font toujours face à de graves problèmes structurels ou complexes, parfois depuis plus de dix ans. En effet, ces cinq pays représentent, ainsi que la Fédération de Russie, plus de 70% d'affaires en attente de mise en œuvre. L'Assemblée reste profondément préoccupée par le nombre des affaires révélant des problèmes structurels complexes pendantes devant le Comité des Ministres depuis plus de cinq ans. L'Assemblée est par ailleurs consciente du fait que la situation en Ukraine est complexe en comparaison à d'autres pays en raison de la guerre d'agression russe et de ses conséquences pour les autorités ukrainiennes et la société ukrainienne dans son

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15742](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinos Efsthathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2252 \(2023\)](#).



*Résolution 2494 (2023)*

ensemble, et que la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme se heurte à des défis spécifiques compte tenu de la guerre. À cet égard, l'Assemblée note que, même dans ces circonstances difficiles, les autorités ukrainiennes continuent de manifester leur détermination à respecter pleinement la Convention et ont pris un certain nombre de mesures, notamment des modifications législatives, pour résoudre les problèmes structurels identifiés par la Cour européenne des droits de l'homme.

5. L'Assemblée se déclare préoccupée par les retards pris dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour et rappelle que l'obligation juridique des États parties à la Convention de mettre en œuvre les arrêts de la Cour s'impose à toutes les branches du pouvoir étatique, et que ce dernier ne saurait s'en exonérer en invoquant des problèmes techniques ou obstacles, notamment imputables à l'absence de volonté politique, à l'insuffisance des ressources ou au droit interne, y compris la Constitution. L'Assemblée rappelle que si la législation d'un État ou sa Constitution induisent des violations de la Convention, il incombe à cet État d'interpréter, et si nécessaire de modifier, sa législation de manière à remédier aux violations constatées par la Cour et à prévenir leur répétition.

6. L'Assemblée s'inquiète vivement de la lenteur de la mise en œuvre des arrêts prononcés par la Cour dans des affaires interétatiques ou présentant des caractéristiques interétatiques. Elle appelle tous les États parties à la Convention impliqués dans la mise en œuvre de ces arrêts à coopérer pleinement avec le Comité des Ministres. Elle appelle par ailleurs les États membres et les instances du Conseil de l'Europe à envisager de recourir à des techniques et mesures innovantes et créatives pour progresser dans le règlement des problèmes particulièrement ardues que posent ces affaires.

7. L'Assemblée appelle instamment les États parties à la Convention:

7.1. à mettre en œuvre de bonne foi et en temps utile les arrêts définitifs et contraignants de la Cour européenne des droits de l'homme, comme l'exigent les obligations claires et univoques énoncées à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, qui ont un caractère inconditionnel, et ce dans le plein respect de l'État de droit;

7.2. à mettre en place des recours internes effectifs pour remédier aux violations de la Convention et à établir ces recours sans retard injustifié lorsqu'ils font défaut;

7.3. à coopérer pleinement avec le Comité des Ministres, la Cour et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi qu'avec les autres organes concernés du Conseil de l'Europe, en vue de permettre rapidement et efficacement la mise en œuvre intégrale et efficiente des arrêts de la Cour;

7.4. à soumettre, en temps utile, au Comité des Ministres les plans d'action, rapports d'action et informations sur le versement de la satisfaction équitable, et à veiller à ce que ces plans et rapports d'action contiennent des explications suffisamment détaillées sur les mesures prises, sur la manière dont elles résoudreont les problèmes relevés dans l'arrêt et sur le calendrier précis de mise en œuvre de ce dernier;

7.5. à veiller à ce que des dispositifs de coordination nationaux efficaces soient en place et à ce qu'ils soient dotés d'une hiérarchie et de ressources suffisantes leur permettant de mettre en œuvre les arrêts et de coordonner les réponses de façon efficace et informative, présentant la position commune confirmée des différentes branches du pouvoir, et à ce que ces organes de coordination aient l'autorité nécessaire pour faire en sorte que toute action nécessaire ait rang prioritaire;

7.6. à renforcer le rôle de la société civile, des associations du barreau, et des institutions nationales des droits de l'homme dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour, notamment en les associant à l'organisation nationale des modalités de mise en œuvre d'un arrêt, ainsi qu'en répondant aux observations soumises par les requérants, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales en vertu de l'article 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables;

7.7. à accorder une attention particulière aux affaires soulevant des problèmes systémiques, structurels, endémiques ou complexes identifiés par la Cour ou le Comité des Ministres, notamment ceux identifiés dans les arrêts pilotes de la Cour ou avec indications au titre de l'article 46 de la Convention, et en particulier celles qui sont pendantes depuis plus de dix ans;

7.8. à s'abstenir d'adopter des lois ou de prendre des mesures susceptibles d'entraver la mise en œuvre des arrêts de la Cour et à veiller à ce que la législation nationale renforce la capacité nationale de mettre en œuvre les arrêts de la Cour;

*Résolution 2494 (2023)*

- 7.9. à tirer pleinement parti des travaux entrepris dans le cadre du projet «Soutien à une capacité nationale efficace pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (phase 1)», qui pourrait fournir de bonnes pratiques pour aider les États à améliorer leurs processus nationaux de mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;
- 7.10. à mettre en place des structures et des mécanismes plus efficaces pour l'échange de bonnes pratiques et se soutenir mutuellement dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en soutenant pleinement le travail accompli par le Conseil de l'Europe visant à établir un réseau à cette fin;
- 7.11. à accroître le soutien aux projets de coopération du Conseil de l'Europe pour aider les États membres à exécuter les arrêts de la Cour;
- 7.12. à tenir compte des avis pertinents des organes d'experts du Conseil de l'Europe, notamment de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, lors de l'adoption de mesures visant à mettre en œuvre les arrêts de la Cour;
- 7.13. à défendre l'État de droit, notamment en condamnant les déclarations discréditant l'autorité et la légitimité de la Cour;
- 7.14. à respecter les mesures provisoires indiquées par la Cour, conformément aux obligations découlant de l'article 34 de la Convention;
- 7.15. à ratifier le Protocole n° 16 à la Convention (STCE n° 214), dès que possible, s'ils ne l'ont pas déjà fait;
- 7.16. à agir immédiatement pour mettre en œuvre tous les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui concluent à une violation de l'article 46, paragraphe 1, dans le cadre d'une procédure en manquement engagée au titre de l'article 46, paragraphe 4, et elle appelle à ce propos la Türkiye à procéder à la libération immédiate du philanthrope Osman Kavala.
8. En ce qui concerne la [Recommandation 2245 \(2023\)](#) «Le Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe: Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun», et eu égard à la [Résolution 1823 \(2011\)](#) «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», l'Assemblée invite les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les «Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme» qu'elle a pronés. Le contrôle du respect des obligations internationales en matière de droits humains nécessite des structures parlementaires appropriées, de sorte que les représentants démocratiquement élus soient en mesure d'encourager et de faciliter de manière effective la mise en œuvre complète et rapide des arrêts de la Cour. L'Assemblée appelle les commissions des droits de l'homme et les commissions constitutionnelles des parlements nationaux à s'associer à la surveillance de la mise en œuvre des arrêts de la Cour, notamment par la recherche proactive de remèdes aux éventuelles frictions avec la Cour, en proposant les réformes législatives nécessaires.
9. Devant le besoin pressant d'accélérer la mise en œuvre des arrêts de la Cour, l'Assemblée décide de rester saisie de la question et de continuer à la traiter comme prioritaire.
10. L'Assemblée pourrait organiser, au niveau parlementaire, des rencontres ciblées, comme des conférences et des colloques, afin d'aider au renforcement des capacités institutionnelles nationales et d'attirer l'attention politique sur les réformes législatives, structurelles ou autres nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour, y compris dans des affaires spécifiques. Priorité devrait être donnée aux pays ou affaires où le dialogue parlementaire pourrait être le plus efficace pour encourager la mise en œuvre diligente des arrêts de la Cour et en particulier pour mener à bien les réformes législatives nécessaires.
11. En contribution à la résolution des problèmes systémiques et structurels identifiés de longue date dans la mise en œuvre d'arrêts de la Cour, l'Assemblée décide d'intensifier ses travaux sur les rapports thématiques qui seront consacrés à ces sujets, afin d'identifier les outils qui permettraient de remédier à des problèmes systémiques ou structurels spécifiques.
12. L'Assemblée souligne que la Fédération de Russie a toujours l'obligation de mettre en œuvre les arrêts de la Cour et salue la décision du Comité des Ministres de poursuivre sa surveillance de la mise en œuvre des arrêts concernant la Fédération de Russie.

**Resolution 2494 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Implementation of judgments of the European Court of Human Rights

Parliamentary Assembly

1. Since its [Resolution 1226 \(2000\)](#), the Parliamentary Assembly has significantly contributed to the supervision of the implementation of judgments of the European Court of Human Rights (“the Court”) by the Committee of Ministers, given the priority it attaches to respect for human rights, democracy, and the rule of law. It recalls that in [Recommendation 2245 \(2023\)](#) “The Reykjavik Summit of the Council of Europe: United around values in the face of extraordinary challenges” it sought to further strengthen processes for the swift implementation of Court’s judgments, including respect for interim measures, calling for the introduction of procedure for enhanced political dialogue in cases of non-compliance and for the promotion of the role of national parliaments, national human rights institutions and civil society in monitoring compliance with the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”) and the Court’s judgments.

2. The Assembly also recalls its Resolutions [2358\(2021\)](#) [2178 \(2017\)](#), [2075 \(2015\)](#), [1787 \(2011\)](#), [1516 \(2006\)](#) and Recommendations [2110 \(2017\)](#) and [2079 \(2015\)](#) on the implementation of judgments of the Court, in which it promoted national parliaments’ engagement in this process. It again underlines that the implementation of a Court judgment, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, may require not only the payment of the just satisfaction awarded by the Court, but also the adoption of other individual measures (aimed at the cessation of the violation of the Convention and the *restitutio in integrum* for applicants) and/or general measures (aimed at preventing repeated violations of the Convention).

3. Since last examining this question in 2021, the Assembly notes that there has been an increase in the number of judgments pending before the Committee of Ministers (from 5 231 at the end of 2019 to 6 256 on 1 March 2023). Having seen previous progress on reducing the backlog, it expresses concern at the current trajectory. The Assembly welcomes any measures taken by the Committee of Ministers to make its supervision of the implementation of Court’s judgments more efficient within the Council of Europe as well as with national authorities. It calls upon the Committee of Ministers to undertake further work to analyse why the number of pending cases has recently been growing and to suggest concrete steps to address this.

4. The Assembly also notes that Ukraine, Romania, Türkiye, Azerbaijan and Hungary have the highest number of non-implemented Court judgments and still face serious structural or complex problems, some of which have not been resolved for over ten years. Indeed these five countries, and in addition the Russian Federation, account for over 70% of the cases pending implementation. The Assembly remains deeply concerned over the number of cases revealing structural and complex problems pending before the Committee of Ministers for more than five years. Along with that, the Assembly realises that the situation in Ukraine is a complex one vis-à-vis other countries due to the Russian war of aggression and the consequences for the Ukrainian authorities and society as a whole, and that the implementation of judgments of the European Court of Human Rights faces specific challenges in light of the war. In this regard, the Assembly notes that, even in such difficult circumstances, the Ukrainian authorities continue to demonstrate

1. *Assembly debate* on 26 April 2023 (12th sitting) (see [Doc. 15742](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Constantinos Efsthathiou). *Text adopted by the Assembly* on 26 April 2023 (12th sitting). See also [Recommendation 2252 \(2023\)](#).



*Resolution 2494 (2023)*

their commitment to full compliance with the Convention and have undertaken a number of measures, including legislative amendments, to solve the structural problems identified by the European Court of Human Rights.

5. The Assembly expresses concerns at the delays in implementing the Court's judgments and recalls that the legal obligation for the States Parties to the Convention to implement the Court's judgments is binding on all branches of State authority and cannot be avoided through the invocation of technical problems or obstacles which are due, in particular, to the lack of political will, lack of resources or national legislation, including the constitution. The Assembly recalls that where a State's legislation, including its constitution, gives rise to violations of the Convention, it is incumbent on that State to interpret and, where necessary, amend its legislation in such a way as to resolve the violations found by the European Court of Human Rights and avoid any repetition.

6. The Assembly is gravely concerned at the slow progress towards the implementation of the Court's judgments delivered in interstate cases or cases showing interstate features. It calls on all States Parties to the Convention involved in the process of implementation of such judgments to fully co-operate with the Committee of Ministers. It further calls on member States, as well as instances of the Council of Europe, to consider employing innovative and creative techniques and measures to seek to make progress in addressing intractable problems in such cases.

7. The Assembly strongly calls on States Parties to the Convention to:

7.1. implement in good faith and without delay final binding judgments of the European Court of Human Rights, in line with the clear and unambiguous obligations in Article 46, paragraph 1, of the Convention, which are of an unconditional nature, and in full respect for the rule of law;

7.2. provide for effective domestic remedies to address violations of the Convention and establish such remedies without undue delay where they are lacking;

7.3. co-operate fully with the Committee of Ministers, the Court and the Department for the Execution of the judgments of the Court as well as with other relevant Council of Europe bodies to swiftly and effectively enable the full and efficient implementation of the judgments of the Court;

7.4. submit action plans, action reports and information on the payment of just satisfaction to the Committee of Ministers in a timely manner and to ensure that such action plans and reports contain sufficiently detailed information to explain the measures being taken, how they will address the issues raised by the judgment and to set out a clear timeframe for the judgment to be implemented;

7.5. ensure that effective national co-ordination mechanisms are in place and have sufficient hierarchy and resources to be able to implement judgments and to co-ordinate responses in an efficient and informative manner, presenting the confirmed common position of various branches of power, and that such co-ordination bodies have the requisite clout to be able to ensure that priority is given to any necessary action;

7.6. strengthen the role of civil society, bar associations and national human rights institutions in the process of implementing the Court's judgments, including through involving them in domestic planning on how to implement a judgment, as well as through providing replies to submissions made by applicants, national human rights institutions and non-governmental organisations under Rule 9 of the Committee of Ministers' Rules for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlements;

7.7. pay particular attention to cases raising systemic, structural, endemic or complex problems identified by the Court or the Committee of Ministers, notably those identified in the Court's pilot judgments or judgments with indications under Article 46 of the Convention, especially those pending for over ten years;

7.8. refrain from adopting laws or measures that would hinder the process of implementation of the Court's judgments and ensure that domestic legislation strengthens domestic capacity to implement judgments of the Court;

7.9. take full advantage of the work undertaken as part of the "Support to efficient domestic capacity for the execution of ECtHR judgments (Phase 1)" project, which could provide good practice to assist States in improving their domestic processes for implementing the judgments of the European Court of Human Rights;

*Resolution 2494 (2023)*

- 7.10. develop more effective structures and mechanisms for the exchange of good practice and support each other in the execution of the judgments of the European Court of Human Rights, including by fully supporting the work done by the Council of Europe aimed at establishing a network to this end;
- 7.11. increase support to Council of Europe co-operation projects to assist member States in executing the judgments of the Court;
- 7.12. take into account the relevant opinions of Council of Europe expert bodies, including the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, when taking measures aimed at implementing the Court's judgments;
- 7.13. uphold the rule of law, including by condemning statements discrediting the Court's authority and legitimacy;
- 7.14. respect interim measures indicated by the Court, in accordance with the obligations stemming from Article 34 of the Convention;
- 7.15. ratify Protocol No. 16 to the Convention (CETS No. 214) as soon as possible, if they have not already done so;
- 7.16. take immediate action to implement any judgments of the European Court of Human Rights in respect of which a violation of Article 46, paragraph 1, has been found by the Court under infringement proceedings under Article 46, paragraph 4, and in this light calls on Türkiye to immediately release the philanthropist Osman Kavala.
8. Having regard to [Recommendation 2245 \(2023\)](#) "The Reykjavik Summit of the Council of Europe: United around values in the face of extraordinary challenges", and referring to its [Resolution 1823 \(2011\)](#) "National parliaments: guarantors of human rights in Europe", the Assembly calls on the national parliaments of Council of Europe member States to implement the "Basic principles for parliamentary supervision of international human rights standards", advocated by the Assembly. Appropriate parliamentary structures are needed to monitor compliance with international human rights obligations and to ensure that democratically elected representatives are in a position to effectively encourage and facilitate the timely and complete implementation of the Court's judgments. The Assembly calls on human rights or constitutional committees of national parliaments to engage in monitoring the implementation of the Court's judgments, including through taking a pro-active role in finding solutions to potential frictions with the Court, by proposing necessary legislative reforms.
9. In view of the need to speed up implementation of the Court's judgments, the Assembly resolves to remain seized of this matter and to continue to give it priority.
10. The Assembly's work could include holding targeted events at the parliamentary level, such as conferences, colloquies to help bolster domestic institutional capacity and to focus political attention on the legislative, structural or other reforms needed to implement the Court's judgments, including specific cases. Priority should be given to those countries or cases where dialogue at the level of parliamentarians might be most effective to encourage the timely implementation of the Court's judgments and in particular to drive through the necessary legislative reforms.
11. In order to help resolve the long-standing systemic and structural problems identified in the implementation of the Court's judgments, the Assembly resolves to step up its work on thematic reports focussing on such problems in order to identify tools to resolve specific systemic or structural issues.
12. The Assembly underlines the continuing obligation of the Russian Federation to implement the Court's judgments and welcomes the decision of the Committee of Ministers to continue its supervision of the implementation of judgments in relation to the Russian Federation.

**Recommandation 2252 (2023)<sup>1</sup>**

Version provisoire

## Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa [Résolution 2494 \(2023\)](#) « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » (« la Cour »), l'Assemblée parlementaire se félicite des mesures prises par le Comité des Ministres pour accomplir la mission que lui confère l'article 46, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, « la Convention ») et améliorer l'efficacité de sa surveillance de la mise en œuvre des arrêts de la Cour.
2. Comme la mise en œuvre des arrêts de la Cour présente encore de nombreuses difficultés, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 2.1. de continuer à utiliser tous les moyens disponibles (y compris les résolutions intérimaires) pour accomplir la mission que lui assigne l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;
  - 2.2. de poursuivre les travaux pour développer une panoplie claire d'outils d'aide à la coopération et d'accroissement des pressions exercées sur les États, afin d'encourager ces derniers à agir promptement pour mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; cette boîte à outils devrait comprendre une gamme de mesures et de techniques différentes qui pourraient être déployées, selon les besoins, dans différentes situations en fonction de la gravité et de la complexité du problème, ainsi que du type d'obstacles qui pourraient exister à une mise en œuvre rapide et efficace ; une telle boîte à outils devrait être un document évolutif pour inclure de nouvelles techniques et les meilleures pratiques à mesure que l'expérience évolue ; une approche créative devrait être appliquée en termes d'outils et d'organes susceptibles de soutenir ces efforts ;
  - 2.3. d'accroître l'attention et la concentration et la priorité accordées à la mise en œuvre des affaires de référence, notant en particulier que si des progrès significatifs ont été accomplis dans la lutte contre les affaires répétitives – ce qui a amélioré les statistiques globales – cela ne saurait se substituer à la lutte contre les causes profondes sous-jacentes d'une série de violations, par la mise en œuvre des affaires de référence ; à cette fin, il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'analyse et la visibilité des obstacles à la mise en œuvre des affaires de référence ainsi que sur le déploiement des outils nécessaires pour les mettre en œuvre avec succès ;
  - 2.4. de veiller à ce que la priorité soit accordée à la lutte contre les poches de résistance et les affaires particulièrement complexes, notamment en fournissant des conseils et une assistance aux autorités nationales dans le processus d'exécution pour s'attaquer aux causes profondes sous-jacentes à une violation ;
  - 2.5. de prendre des mesures pour faire en sorte que tous les États disposent de mécanismes nationaux de coordination adéquats et efficaces, dotés d'une hiérarchie et de ressources suffisantes pour pouvoir mettre en œuvre les arrêts ; cela pourrait inclure la fourniture d'une expertise sur

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15742](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinos Efsthathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 avril 2023 (12<sup>e</sup> séance).



*Recommandation 2252 (2023)*

l'organisation de la charge de travail et toute réforme nécessaire pour garantir des niveaux corrects de ressources et de hiérarchie afin de coordonner efficacement la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;

2.6. d'envisager d'élaborer de nouveaux dispositifs permettant de motiver voire, le cas échéant, de sanctionner les États qui ne prennent pas des mesures en temps opportun, y compris la transmission d'informations, en particulier lorsque les retards ou les obstacles dans l'exécution seraient aisément évitables, par exemple par une meilleure coordination; cela pourrait inclure l'utilisation des options de financement de la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour aider à financer des projets pertinents pour la mise en œuvre des droits définis dans la Convention;

2.7. de recourir aux procédures prévues à l'article 46, paragraphes 3 à 5, de la Convention quand la mise en œuvre d'un arrêt se heurte à une forte résistance de la part de l'État défendeur; il faudrait toutefois continuer à ne le faire qu'avec retenue, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles;

2.8. eu égard à la [Recommandation 2245 \(2023\)](#) «Le Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe: Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun», de développer encore les possibilités dont dispose le Comité des Ministres, voire le Conseil de l'Europe dans son ensemble, à la suite d'un arrêt de la Cour fondé sur l'article 46, paragraphe 4, pour garantir le respect de l'État de droit et du système de la Convention; ces travaux devraient inclure l'analyse soigneuse du rôle potentiel de l'Assemblée au sein de ces dispositifs, par exemple par un recours à la procédure complémentaire conjointe;

2.9. de veiller à ce que des débats thématiques sur l'exécution des arrêts de la Cour soient précisément ciblés et que la participation soit pertinente, incluant des experts externes soigneusement sélectionnés, si nécessaire, afin de mener à ce sujet d'authentiques débats ouverts aux idées susceptibles de résoudre les problèmes délicats;

2.10. de continuer à améliorer les synergies et de tirer le meilleur parti de l'ensemble des ressources et organes dont dispose le Conseil de l'Europe, notamment la Cour et son Greffe, l'Assemblée, le/la Secrétaire Général·e, le/la Commissaire aux droits de l'homme, le Comité Directeur pour les droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme;

2.11. de doter de ressources suffisantes le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, compte tenu du travail considérable que demandent les affaires, de la nécessité de garantir sa solide expertise, au titre de la Convention et de chaque pays, afin de fournir une assistance au Comité des Ministres et aux États membres dans le cadre de son mandat, et de l'importance de la mise en œuvre diligente des arrêts pour l'Organisation;

2.12. de préciser les modalités de sa stratégie visant à assurer la surveillance continue de l'exécution des arrêts en attente de mise en œuvre à l'égard de la Fédération de Russie, ainsi que ceux que la Cour adoptera à l'avenir, dans les limites de sa compétence;

2.13. de développer des processus structurés pour informer régulièrement l'Assemblée sur les arrêts de la Cour dont la mise en œuvre révèle des problèmes complexes ou structurels et nécessitant une action législative;

2.14. de mener un dialogue avec l'Assemblée afin que celle-ci et le/la rapporteur·e sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme soient en mesure de faciliter le mieux possible le travail du Service de l'exécution des arrêts et du Comité des Ministres, par exemple en organisant des conférences et des échanges avec les parlements nationaux lorsque cela pourrait contribuer au renforcement des capacités institutionnelles nationales de mise en œuvre des arrêts, ou lorsqu'une mobilisation politique pourrait se révéler utile, par exemple si l'exécution d'un arrêt exige une réforme législative ou une autre réforme importante;

2.15. dans le cadre de ce processus de dialogue avec l'Assemblée, d'établir une communication annuelle du Comité des Ministres à l'Assemblée au cours d'une partie de session, afin de présenter les progrès réalisés dans la mise en œuvre des affaires de référence et autres affaires importantes; cela pourrait être semblable aux discours du/de la Commissaire aux droits de l'homme à l'Assemblée lors de la présentation de son rapport annuel;

2.16. à cette fin, de piloter l'organisation de réunions spécifiques à un pays entre le Service de l'exécution des arrêts de la Cour et les membres de l'Assemblée pendant les parties de session de l'Assemblée sur la meilleure façon d'améliorer la mise en œuvre des arrêts dans un pays donné; ces

*Recommandation 2252 (2023)*

réunions pourraient avoir lieu en vue d'une visite ultérieure impliquant des parlementaires afin d'améliorer les mécanismes nationaux de mise en œuvre des arrêts ainsi que l'engagement démocratique à soutenir ces mesures;

2.17. de continuer à prendre des mesures visant à assurer une plus grande transparence de la surveillance de la mise en œuvre des arrêts de la Cour et à accroître le rôle de l'Assemblée, des requérants, de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme dans ce processus, y compris en améliorant l'accessibilité de l'information sur l'état d'exécution des arrêts sur le site web HUDOC-EXEC;

2.18. de veiller à ce que toutes les résolutions intérimaires et finales contiennent un raisonnement clair et spécifique justifiant la clôture de la supervision d'une affaire (ou d'éléments d'une affaire), conformément à des critères transparents, afin d'améliorer la transparence et la responsabilité du processus décisionnel, de sorte que les citoyens européens puissent comprendre cet élément essentiel du système européen de protection des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit et qu'ils puissent lui accorder leur confiance;

2.19. d'élaborer un processus de surveillance du respect des mesures provisoires indiquées par la Cour.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Recommendation 2252 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Implementation of judgments of the European Court of Human Rights

Parliamentary Assembly

1. Referring to its [Resolution 2494 \(2023\)](#) "Implementation of judgments of the European Court of Human Rights", the Parliamentary Assembly welcomes the measures taken by the Committee of Ministers to fulfil its tasks arising under Article 46, paragraph 2, of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, "the Convention") and to improve the efficiency of its supervision of the implementation of the judgments of the Court.

2. As the implementation of the Court's judgments still presents many challenges, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:

2.1. continue to use all available means (including interim resolutions) to fulfil its tasks arising under Article 46, paragraph 2, of the Convention;

2.2. undertake further work to develop a clear toolkit for assisting co-operation as well as for increasing pressure on States, in order to encourage them to take timely action to implement the judgments of the European Court of Human Rights; this toolkit should include a range of different measures and techniques that could be potentially deployed, as required, in different situations depending on the seriousness and complexity of the issue as well as on the type of barriers that might exist to timely and effective implementation; such a toolkit should be an evolving document to include new techniques and best practice as experience develops; a creative approach should be applied in terms of tools and bodies that might assist in these endeavours;

2.3. increase the focus and priority for implementing leading cases; noting in particular that whilst significant progress has been made in tackling repetitive cases – which has improved the overall statistics – this is no substitute for addressing the underlying root causes of a series of violations, through implementing the leading cases; to this end more of a focus should be given to analysing and publicising the barriers to implementing leading cases as well as deploying the necessary tools to implement them successfully;

2.4. ensure that priority is given to tackling pockets of resistance and particularly complex cases, including by providing guidance and assistance to domestic authorities in the execution process to address the root causes underlying a violation;

2.5. take action to ensure that all States have adequate, effective national co-ordination mechanisms, with sufficient hierarchy and resources to be able to implement judgments; this could include the provision of expertise on the organisation of the workload and any reforms required to ensure the correct levels of resourcing and hierarchy in order to effectively co-ordinate the implementation of the judgments of the European Court of Human Rights;

1. *Assembly debate* on 26 April 2023 (12th sitting) (see [Doc. 15742](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Constantinou Efstathiou). *Text adopted by the Assembly* on 26 April 2023 (12th sitting).



*Recommendation 2252 (2023)*

2.6. consider developing new mechanisms to motivate and, if need be, sanction States that fail to take timely action, including the supply of information, especially where delays or obstacles in execution were readily avoidable, for example by more effective co-ordination; this could include using financing options from the Council of Europe Development Bank to help to fund projects relevant to the implementation of the Convention rights;

2.7. use the procedures provided for in Article 46, paragraphs 3 to 5, of the Convention, in the event of implementation of a judgment encountering strong resistance from the respondent State; however, this should continue to be done sparingly and in exceptional circumstances;

2.8. having regard to [Recommendation 2245 \(2023\)](#) "The Reykjavik Summit of the Council of Europe: United around values in the face of extraordinary challenges", develop further the options available to the Committee of Ministers, and indeed the Council of Europe as a whole, following a judgment of the Court under Article 46, paragraph 4, with the aim of ensuring respect for the rule of law and the Convention system; such work should include careful consideration of the potential role for the Assembly within such mechanisms, such as through the complementary joint procedure;

2.9. ensure that thematic debates on the execution of the Court's judgments, are carefully targeted with the relevant participation, including carefully selected external experts, where appropriate, in order to have a meaningful debate on the topic with openness to ideas for resolving difficult issues;

2.10. continue to improve synergies and make best use of all available resources and organs within the Council of Europe, in particular the Court and its Registry, the Assembly, the Secretary General, the Commissioner for Human Rights, the Steering Committee for Human Rights, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the Human Rights Trust Fund;

2.11. ensure adequate resources for the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, in light of the significant workload of cases, the necessity of ensuring its strong Convention and country-specific expertise in order to provide assistance to the Committee of Ministers and the member States within its mandate, and the importance of the timely implementation of judgments for the Organisation;

2.12. further elaborate the modalities of its strategy for ensuring the continued supervision over the execution of judgments pending implementation in respect of the Russian Federation, as well as those to be adopted in the future by the Court, within the limits of its jurisdiction;

2.13. develop structured processes to regularly inform the Assembly about judgments of the Court whose implementation reveals complex or structural problems and requires legislative action;

2.14. engage in a process of dialogue with the Assembly to ensure that the Assembly and the rapporteur for the implementation of the judgments of the European Court of Human Rights can be in a position to facilitate, as best possible, the work of the Department for the Execution of Judgments and the Committee of Ministers, for example by organising conferences and exchanges with national parliaments, where this could be useful to bolster domestic institutional capacity for implementing judgments or where political engagement might be helpful, such as where legislative or other significant reform is needed to address a judgment;

2.15. as part of this process of dialogue with the Assembly, establish a yearly communication of the Committee of Ministers to the Assembly during a part-session, to set out the progress achieved in the implementation of leading and other important cases; this could be similar to the addresses of the Commissioner for Human Rights to the Assembly when presenting the his/her Annual Report;

2.16. to this end, pilot the organisation of country-specific meetings between the Department for the Execution of Judgments and Assembly members during the Assembly's part-sessions on how best to improve the implementation of judgments within a given country; such meetings could be with a view to an ensuing country visit involving parliamentarians to improve the national mechanisms for the implementation of judgments as well as democratic engagement in supporting such measures;

2.17. continue to take measures aimed at ensuring greater transparency of the process of supervision of the implementation of the Court's judgments and a greater role for the Assembly, the applicants, civil society and national human rights institutions in this process, including by improving the accessibility of information on the status of the implementation of judgments on the HUDOC-EXEC website;

*Recommendation 2252 (2023)*

2.18. ensure that all interim and final resolutions contain clear, specific reasoning to justify closing the supervision of a case (or elements of a case), in accordance with transparent criteria, in order to improve the transparency and accountability of decision making, so that European citizens can understand and have confidence in this core part of the European system of protecting human rights, democracy and the rule of law;

2.19. elaborate a process for the supervision of the respect of interim measures indicated by the Court.

**Résolution 2495 (2023)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

**Déportations et transferts forcés d'enfants et d'autres civils ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens temporairement occupés: créer les conditions de leur retour en toute sécurité, mettre fin à ces crimes et sanctionner leurs auteurs**

Assemblée parlementaire

1. La guerre d'agression totale engagée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine constitue une violation massive et persistante du droit international et une tragédie faite de souffrances humaines. Les déplacements forcés de civils ukrainiens et en particulier d'enfants de tous âges vers la Fédération de Russie ou au sein des territoires ukrainiens temporairement occupés, en constitue un aspect particulièrement grave. Des mesures immédiates sont requises d'urgence s'appuyant sur de la documentation et le suivi des faits qui se sont produits et continuent de se produire, l'établissement des responsabilités et le lancement d'actions en justice contre les auteurs de ces actes, à tous les niveaux de responsabilité.

2. Ces derniers mois et semaines, l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, le Parlement européen et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont fermement condamné la pratique des transferts forcés et de la déportation de civils, et notamment d'enfants, par la Fédération de Russie. Dans bien des cas, celle-ci impose aussi à ces derniers la citoyenneté russe, ce qui porte atteinte au droit des enfants à préserver leur identité et encourage les adoptions illégales d'enfants ukrainiens par des familles russes. De telles pratiques sont interdites en vertu du droit international humanitaire, du droit relatif aux droits humains et du droit pénal, et doivent être poursuivies comme crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le spectre du crime de génocide resurgit par ailleurs avec la pratique des transferts forcés d'enfants, qui doit faire l'objet d'enquêtes approfondies et de poursuites.

3. Les autorités ukrainiennes et les organisations nationales et internationales des droits humains travaillent d'arrache-pied pour recueillir des informations et enquêter sur le transfert forcé et les déportations de civils ainsi que pour retrouver, aider et rapatrier les victimes pour qu'elles puissent revenir au sein de leurs familles et leur environnement habituel. Leur action est toutefois entravée par le contexte hostile et extrêmement difficile et les subterfuges dont use la Fédération de Russie dans la mise en œuvre de ces pratiques.

4. La pratique des déportations illégales d'Ukrainiens vers la Fédération de Russie depuis les territoires temporairement occupés des régions de Donetsk et Lougansk existait déjà avant l'agression totale de la Fédération de Russie contre l'Ukraine du 24 février 2022, sous la forme d'une déportation vers la Fédération de Russie d'enfants pensionnaires d'orphelinats et d'enfants handicapés placés en institutions spécialisées. Ces pratiques se sont intensifiées et ont évolué depuis cette date et sont clairement planifiées et organisées de manière systématique, dans le cadre d'une politique d'État. Elles impliquent tous les niveaux de décision

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15748](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Paolo Pisco; et avis oral de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Carmen Leyte). Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance).*

Voir également la [Recommandation 2253 \(2023\)](#).



*Résolution 2495 (2023)*

politique et sont exécutées par des organes administratifs et des institutions d'État de la Fédération de Russie, notamment pour ce qui est des transferts forcés, de la déportation et de l'endoctrinement des enfants ukrainiens.

5. Il est difficile d'obtenir des chiffres précis qui permettraient de déterminer l'ampleur des transferts forcés et déportations en raison de la persistance de l'agression, d'un accès insuffisant aux territoires ukrainiens temporairement occupés et des subterfuges employés par la Fédération de Russie s'agissant des circonstances des déportations et transferts forcés et du sort actuel des victimes. Cela dit, diverses sources et données montrent que plusieurs milliers d'Ukrainiens sont victimes de ces pratiques, qui ont aujourd'hui et auront demain un coût humain et des conséquences immenses. À la mi-avril 2023, le Gouvernement ukrainien a indiqué avoir recueilli des informations faisant état de plus de 19 384 enfants classés comme «déportés» vers la Fédération de Russie, dont 361 seulement sont rentrés chez eux depuis, toujours d'après les autorités. Il reste donc à clarifier le sort de plusieurs milliers d'enfants et d'autres civils.

6. L'Assemblée parlementaire condamne les actes commis par les autorités russes au mépris de leurs obligations au titre du droit international humanitaire, à savoir les retards injustifiés dans le rapatriement d'enfants et les obstacles à la réunification des familles séparées à la suite du conflit armé. Elle condamne également la violation du droit des enfants ukrainiens déportés à préserver leur identité, inscrit dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (article 8), du fait de la pratique consistant à leur imposer la citoyenneté russe et à les placer dans des familles de citoyens de la Fédération de Russie.

7. Malgré les difficultés à obtenir des informations précises sur le nombre de personnes concernées ou sur la situation actuelle des victimes, les éléments disponibles révèlent l'existence de diverses pratiques dénoncées par de nombreux témoins et victimes et semblant constituer une politique systématique de la part de la Fédération de Russie. Les points suivants en donnent une illustration:

7.1. les infrastructures civiles étant délibérément ciblées et détruites, les militaires russes et les autorités affiliées à la Russie ont exercé une pression extrême sur les civils ukrainiens pour les forcer à fuir les hostilités avec pour seules destinations possibles la Fédération de Russie, les territoires ukrainiens sous occupation russe ou le Bélarus;

7.2. la «filtration» des civils ukrainiens par les militaires russes et les autorités affiliées à la Russie, notamment des fouilles des effets personnels et corporelles intrusives, des interrogatoires agressifs et l'extraction de grandes quantités de données personnelles et biométriques. Des civils ont parfois été soumis à la torture et à des mauvais traitements, beaucoup ont été placés en détention et certains ont disparu, aux dires des membres de leur famille;

7.3. le transfert forcé d'enfants vers la Fédération de Russie et au sein des territoires ukrainiens temporairement occupés, en vue de leur placement dans des familles d'accueil, des orphelinats ou d'autres structures d'hébergement, par exemple des «colonies de vacances», gérés par la Russie et la facilitation de l'adoption de ces enfants par des familles russes. Il y a parmi ces enfants des orphelins et des enfants handicapés, des enfants déplacés avec ou sans leurs parents et des enfants dont les parents ont accepté qu'ils soient emmenés par les autorités d'occupation dans des camps de vacances d'où ils ne sont jamais revenus;

7.4. la pratique de «rééducation» des enfants ainsi retirés à leurs foyers et familles, à la fois dans des établissements d'hébergement et dans des familles d'accueil ou d'adoption. Cette pratique dite de «russification» englobe l'interdiction de s'exprimer en ukrainien ou de manifester d'une quelconque façon son identité et sa culture ukrainiennes, l'exposition obligatoire à la langue et à la culture russes en classe, l'exposition directe à la propagande dominante véhiculée par les médias, l'enseignement de la version russe de l'histoire, la visite de sites «patriotiques», l'entraînement militaire et le dénigrement de la langue, de la culture et de l'histoire ukrainiennes. Certains enfants ont été informés (souvent à tort) que leurs parents étaient morts; la plupart n'ont aujourd'hui aucun moyen de savoir où ils se trouvent ou comment contacter leurs familles et obtenir de l'aide et beaucoup sont victimes de brimades et de harcèlement moral.

8. La nature organisée et systématique des pratiques en question, les caractéristiques similaires de ces opérations sur le plan géographique (dans différentes régions temporairement occupées) et dans la durée (y compris avant l'agression totale de février 2022) permettent de conclure que ces crimes ne sont pas commis au hasard ou de manière non planifiée. Ils trahissent une intention de détruire l'Ukraine et l'identité ukrainienne ainsi que les caractéristiques culturelles et linguistiques de sa population. Les transferts forcés, les déportations illégales et la «rééducation» des enfants, qui sont particulièrement vulnérables et nécessitent une protection particulière, sont des pratiques proprement ignobles, dont l'objectif est de réduire à néant tout lien avec l'identité ukrainienne et d'empêcher toute manifestation de celle-ci.

## Résolution 2495 (2023)

9. L'Assemblée note que la Fédération de Russie comme l'Ukraine sont signataires des principaux traités de droit humanitaire applicables aux conflits armés internationaux: la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention de Genève IV, 1949) et le Protocole additionnel (Protocole I, 1977) aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux. Parmi les autres traités internationaux pertinents, figurent la Charte des Nations Unies, la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (STE n° 5), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les Conventions de La Haye de 1899 et 1907, la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et enfin, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et ses protocoles additionnels.

10. L'Assemblée souligne que le transfert forcé d'enfants d'un groupe à un autre groupe dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux est considéré comme un crime de génocide en vertu de l'article 2, paragraphe (e) de la Convention sur le génocide de 1948, ce qui est à mettre en rapport avec les faits établis de déportation et de transfert forcé d'enfants ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires sous occupation temporaire russe.

11. L'Assemblée rappelle en outre sa [Résolution 2367 \(2021\)](#) «La protection des victimes de déplacement arbitraire», sa [Résolution 2448 \(2022\)](#) «Conséquences humanitaires et déplacements internes et externes en lien avec l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» et sa [Résolution 2482 \(2023\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», qui renvoie notamment à la Convention sur le génocide en ce qui concerne le transfert forcé d'enfants.

12. L'Assemblée salue la décision de la Cour pénale internationale du 17 mars 2023 d'émettre des mandats d'arrêt contre le Président de la Fédération de Russie Vladimir Poutine et la Commissaire russe aux droits des enfants Maria Lvova-Belova, pour les crimes de guerre de déportation et de transfert illégaux de populations, et notamment d'enfants, des zones temporairement occupées de l'Ukraine vers la Fédération de Russie.

13. L'Assemblée se range aux côtés de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe pour demander que l'Organisation joue un rôle dans l'établissement des responsabilités et l'obtention de la justice dans l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, notamment par la création – en coopération avec l'Ukraine – d'un registre international des dommages permettant de consigner sous forme documentaire, les preuves et les demandes d'indemnisation des dommages, pertes ou préjudices causés à toutes les personnes physiques et morales concernées ainsi qu'à l'État ukrainien par les faits internationalement illicites de la Fédération de Russie en Ukraine ou contre ce pays, registre qui aurait également pour mission de favoriser et de coordonner le recueil de preuves.

14. L'Assemblée défend également la nécessité de recueillir, d'enregistrer et d'évaluer de façon méticuleuse les preuves du crime de génocide, comme le prévoient le Statut de Rome et la Convention sur le génocide. L'Assemblée soutient l'ouverture d'enquêtes et de poursuites sur la politique de transfert forcé et de déportation d'enfants ukrainiens menée par la Fédération de Russie et les actions éventuelles de l'Ukraine devant la Cour pénale internationale et la Cour internationale de justice.

15. L'Assemblée appuie également les recommandations formulées en mars 2023 par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, appelant à la mise en place de mécanismes et de solutions concrètes pour réunir les enfants et leurs familles, notamment par l'identification et l'enregistrement des enfants non accompagnés et séparés venant d'Ukraine et la facilitation des procédures de recherche et de réunification des familles.

16. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée demande l'adoption de mesures immédiates et urgentes pour faire cesser les pratiques illégales de déportation et de transfert forcé auxquelles se livre actuellement la Fédération de Russie contre la population ukrainienne, et en particulier sa politique et ses pratiques consistant à retirer des enfants de leurs familles et de leurs foyers pour les absorber ensuite dans la citoyenneté, l'identité et la culture russes. L'Assemblée souligne la nécessité d'enregistrer et de suivre tous les cas individuels pour rendre possible une réparation rapide et pour recueillir des preuves de responsabilité afin de traduire devant la justice les auteurs de ces actes, à tous les niveaux de responsabilité.

17. L'Assemblée demande à la Fédération de Russie:

17.1. en ce qui concerne la situation particulièrement urgente des enfants ukrainiens aux mains de la Fédération de Russie, de cesser immédiatement et inconditionnellement les pratiques illégales de transfert forcé et de déportation d'enfants ukrainiens vers la Fédération de Russie et le Bélarus ou au

*Résolution 2495 (2023)*

sein des territoires ukrainiens temporairement occupés, d'arrêter toutes les procédures d'adoption en cours, de ne plus imposer la citoyenneté russe, de rétablir les liens des enfants avec leurs parents ou tuteurs et de les rapatrier dans leur pays d'origine ou de leur permettre de rejoindre un pays tiers sûr;

17.2. d'assurer un accès sans entrave, immédiat et sécurisé aux représentants et au personnel des organes compétents des Nations Unies et d'autres organisations et mécanismes internationaux d'intervention humanitaire et de protection des droits humains, comme le Comité international de la Croix-Rouge, de fournir des informations complètes et fiables sur le nombre et la localisation des enfants ukrainiens et de garantir leur traitement digne et leur retour en toute sécurité;

17.3. de coopérer pleinement avec le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies pour établir les faits sur la base du rapport soumis à ce dernier par Human Rights Watch en novembre 2022 concernant le respect par la Russie de la Convention relative aux droits de l'enfant;

17.4. de cesser toutes les pratiques liées au processus de «filtration», de déportation illégale et de transfert forcé de civils et d'autres personnes protégées depuis les territoires ukrainiens et de libérer tous ceux qui se trouvent encore à des points de «filtration»; de faire en sorte que l'évacuation des civils des zones dangereuses se fasse avec leur plein consentement, donné en connaissance de cause, et qu'ils aient la possibilité de rejoindre l'Ukraine ou une destination sûre de leur choix.

18. L'Assemblée demande à la communauté internationale de dénoncer fermement et systématiquement ces crimes persistants et de prendre toutes les mesures possibles pour y mettre fin, d'aider les autorités ukrainiennes et autres instances à recueillir soigneusement les preuves et témoignages et de veiller à ce que les auteurs de ces actes, à tous les niveaux, soient identifiés et traduits en justice. Elle appelle également:

18.1. les États parties au Statut de Rome, à prendre toutes les mesures possibles pour s'acquitter de leur obligation d'exécuter les mandats d'arrêt déjà émis par la Cour pénale internationale et à soutenir les actions visant à poursuivre et à traduire en justice tous les autres responsables. Les individus dont la responsabilité directe est pointée par les organisations internationales de droits humains sont le Premier ministre de la Fédération de Russie, les ministres de l'Éducation et de la Santé, la Commissaire aux droits de l'homme et le premier directeur adjoint de l'administration présidentielle russe, le Président autoproclamé du Bélarus, Alexandre Loukachenko et, au niveau régional, les gouverneurs de Krasnodar Kraï, Magadan et Kamchatka Kraï, le président du Tatarstan et le chef de la République d'Adyguée;

18.2. la Cour pénale internationale à examiner avec tout le sérieux requis les possibilités d'engager une action pénale pour crime de génocide contre la politique d'État de la Fédération de Russie à l'égard des enfants ukrainiens actuellement sous son contrôle et à encourager les États parties à envisager de poursuivre l'ensemble des crimes devant leurs juridictions pénales nationales lorsque celles-ci sont compétentes (en Ukraine ou au sein de juridictions tierces exerçant leur compétence universelle);

18.3. les autorités ukrainiennes à veiller à ce que les ressortissants ukrainiens qui ont été transférés de force en Russie, y compris les hommes âgés de 18 à 60 ans, ne subissent aucune conséquence juridique de ce transfert à leur retour en Ukraine;

18.4. la communauté internationale à renforcer la coopération avec l'Union européenne pour mettre un terme aux crimes de transfert forcé et de déportation de civils ukrainiens par la Fédération de Russie, créer les conditions permettant un retour sécurisé des enfants ukrainiens ou leur installation dans un pays tiers sûr en Europe, prévenir l'adoption d'enfants ukrainiens titulaires d'une prétendue nationalité russe illégale par des citoyens d'États membres du Conseil de l'Europe et punir les auteurs de ces actes, comme cela a été souligné dans les déclarations du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne devant le Parlement européen le 19 avril 2023.

19. L'Assemblée demande aux États membres du Conseil de l'Europe:

19.1. d'apporter tout le soutien politique et financier possible aux mesures et mécanismes mis en place par le Conseil de l'Europe pour venir en aide à son État membre, l'Ukraine, et notamment le plan d'action pour l'Ukraine «résilience, relance et reconstruction» (2023-2026) et le Groupe consultatif d'experts auprès du bureau du procureur général d'Ukraine;

19.2. de soutenir l'Ukraine dans ses efforts visant à documenter et à suivre la situation des citoyens ukrainiens, et en particulier des enfants, déplacés de force ou déportés par la Fédération de Russie, et d'offrir leur appui politique, logistique et financier à l'établissement d'un mécanisme efficace et rapide d'identification, de localisation et de rapatriement des victimes en Ukraine ou dans un pays tiers sûr;

*Résolution 2495 (2023)*

- 19.3. dans cette optique, d'apporter un soutien et une assistance au renforcement de la coordination entre toutes les institutions et tous les organes nationaux d'Ukraine concernés et aux travaux du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien;
- 19.4. de soutenir les autorités ukrainiennes dans la mise en place d'un mécanisme rapide permettant d'identifier, de localiser et de rapatrier les victimes en Ukraine ou vers un pays tiers sûr, notamment en renforçant la plateforme «Children of war» et en promouvant l'application Reunite Ukraine, et de fournir aux enfants rapatriés tout le soutien nécessaire, et en particulier un soutien psychologique d'urgence et un suivi;
- 19.5. de faire en sorte que la Directive de protection temporaire des États membres de l'Union européenne et d'autres mesures de protection temporaire soient effectivement appliquées à tous les Ukrainiens qui cherchent à entrer dans l'Union européenne depuis ses frontières avec la Fédération de Russie, avec ou sans titre de voyage valide ou en bon état;
- 19.6. de soutenir et faciliter le travail des organisations de la société civile qui œuvrent à la protection des droits des citoyens, des personnes déplacées et des réfugiés ukrainiens.
- 19.7. de renforcer les activités des unités de communication stratégique et des médias indépendants qui contribuent à contrer les campagnes de désinformation russes, car il est essentiel de faire connaître les faits sur les crimes commis par la Russie pour aider les victimes et rétablir la justice.
20. Au-delà des mesures immédiates qui doivent être prises aujourd'hui pour protéger les civils et les enfants ukrainiens et à l'appui de tout ce qui précède, l'Assemblée réaffirme que les auteurs de crimes relevant du droit international, en particulier le crime d'agression contre un autre pays, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide, doivent être recherchés et traduits en justice. À la veille du Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe, elle appelle les États membres et l'ensemble de la communauté internationale à proclamer et rappeler leur détermination à atteindre cet objectif, à mettre en place rapidement les mécanismes et processus nécessaires à cette fin et à poursuivre résolument leurs efforts communs pour faire en sorte que justice soit rendue.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Resolution 2495 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## **Deportations and forcible transfers of Ukrainian children and other civilians to Russian Federation or to Ukrainian territories temporarily occupied: create conditions for their safe return, stop these crimes and punish the perpetrators**

Parliamentary Assembly

1. The full-scale war of aggression waged by the Russian Federation against Ukraine represents a massive and ongoing violation of international law and a tragedy of human suffering. The forced displacements of Ukrainian civilians, particularly of children from early ages until the age of 17 years old, to the Russian Federation or within the temporarily occupied Ukrainian territories, is an especially serious feature of this aggression. Immediate actions must be sought as a matter of urgency, backed up by documentation and monitoring of what has occurred and continues to occur, the establishment of accountability, and the bringing to justice of all the perpetrators, at all levels of responsibility.

2. The United Nations, the Council of Europe, the European Parliament and the Organization for Security and Co-operation in Europe have firmly condemned over recent months and weeks the practice of forcible transfer and deportation of civilians, in particular children, by the Russian Federation. While imposing these practices, the Russian Federation often forces Russian citizenship on them, which also leads to violation of the children's right to identity and promotes illegal adoptions of Ukrainian children by Russian families. Such practices are prohibited under international humanitarian, human rights and criminal law, and deserve prosecution as war crimes and crimes against humanity. In the case of forcibly transferred children, the crime of genocide has reared its head and must be thoroughly investigated and prosecuted.

3. The Ukrainian authorities and national and international human rights organisations are working intensively to document and investigate the forcible transfer and deportations of civilians, and to find, support and extricate the victims and reunite them with their families and home environment. Their efforts are hampered by the extremely difficult, hostile context and conditions of subterfuge under which the Russian Federation is applying these practices.

4. The practice of unlawful deportations of Ukrainians to the Russian Federation from the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions had started before the Russian Federation's full-scale aggression against Ukraine of 24 February 2022, taking the form of deportation to the Russian Federation of children from orphanages and of children with disabilities from specialised institutions. These practices have intensified and evolved further since that date and are clearly being planned and organised in a systematic way, within the framework of a State policy. They involve all levels of political decision making from the top down and implementation by administrative bodies and State institutions of the Russian Federation, especially as regards the forcible transfer, deportation and indoctrination of Ukrainian children.

1. *Assembly debate* on 27 April 2023 (13th sitting) (see [Doc. 15748](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Paolo Pisco; and oral opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Carmen Leyte). *Text adopted by the Assembly* on 27 April 2023 (13th sitting).

See also [Recommendation 2253 \(2023\)](#).



*Resolution 2495 (2023)*

5. In determining the extent and scale of the forcible transfers and deportations, precise figures are difficult to establish given the ongoing aggression, lack of access to the temporarily occupied territories of Ukraine, and subterfuge on the part of the Russian Federation as to the circumstances of forcible transfers and deportations and the current whereabouts of the victims. Nonetheless, various sources and data demonstrate that very many thousands of Ukrainians are victims of such practices, and that the human cost and consequences of these practices, today and for the future, are immense. As of mid-April 2023, the Ukrainian Government stated that it had collected reports of over 19 384 children classified as “deported” to the Russian Federation, of which the authorities have indicated only 361 having since returned home. Therefore, there are still many thousands of children and other civilians whose fate must be clarified.

6. The Parliamentary Assembly condemns the actions of the Russian authorities in violation of their obligations under international humanitarian law, which consist in unjustified delays in the repatriation of children and obstacles in the reunification of families separated as a result of this armed conflict. It also condemns the violation of the rights of deported Ukrainian children to preserve their identity, defined by the Convention on the Rights of the Child (Article 8) of the United Nations, with the practice of forced acceptance of Russian citizenship and placement of children for upbringing in the families of citizens of the Russian Federation.

7. Despite the difficulties in establishing definitive data on numbers involved or on the current fate of the victims, the evidence indicates various practices which are widely reported by victims and witnesses and which point to systematic policy by the Russian Federation. These include:

7.1. due to the deliberate targeting and destruction of civilian infrastructure, extreme pressure has been exerted by the Russian military and Russian-affiliated officials to force Ukrainian civilians to flee hostilities with only the option of relocation to the Russian Federation or Russian-occupied territories of Ukraine, or to Belarus;

7.2. “filtration” of Ukrainian civilians by the Russian military and Russian-affiliated officials, including intrusive body and belongings searches, aggressive interrogation, and the extraction of vast amounts of personal and biometric data. In some cases, civilians have been subjected to torture and ill-treatment; many have been detained and some have disappeared, according to family members;

7.3. the forcible transfer of children to the Russian Federation and within temporarily occupied territories of Ukraine, to be placed in foster families or Russian-run orphanages or residential facilities, including so-called “summer camps”, and the facilitation of adoption of such children by Russian families. This includes orphans and children with disabilities, as well as children who have been moved either with or without their parents, and children whose parents have agreed to let the occupying authorities transport them for “holidays” in residential camps from which they have never returned;

7.4. the practice of “re-education” of the children thus removed from their homes and families, both in residential facilities and in foster or adoption families. This practice is called “russification” which implies a prohibition to speak the Ukrainian language or express in any way their Ukrainian identity and culture, compulsory exposure to the Russian language and culture through classes, blanket exposure to the prevailing propaganda through the media, teaching of the Russian version of history, visits to “patriotic” sites, military training, denigration of the Ukrainian language, culture and history. In some cases, children have been (often falsely) informed that their parents had died, most have no means of knowing where they are or how to contact their families or obtain any help, and many suffer from bullying and psychological harassment.

8. The organised and systematic nature of the practices involved, the similar characteristics of such operations both geographically (across different temporarily occupied regions), and over time (including before the full-scale aggression of February 2022), point to the conclusion that these crimes are not random or unplanned. They indicate an intention to destroy Ukraine and the Ukrainian identity as well as the cultural and linguistic characteristics of its people. The forcible transfers, unlawful deportations and “re-education” of children, who are especially vulnerable and in need of protection, are abhorrent in their aim of annihilating every link to and feature of their Ukrainian identity.

9. The Assembly notes that both the Russian Federation and Ukraine are signatories to the most relevant humanitarian law treaties that apply to international armed conflicts: the Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Geneva Convention IV, 1949) and Additional Protocol I (1977) to the Geneva Convention concerning the Protection of Victims of International Armed Conflicts. Other relevant international treaties include the United Nations Charter, the Council of Europe European Convention on Human Rights (ETS No. 5), the International Covenant on Civil and Political Rights, the Hague Conventions of 1899 and 1907, the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, the Rome

*Resolution 2495 (2023)*

Statute of the International Criminal Court, the International Convention for Protection of All Persons from Enforced Disappearance, and the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child and its additional protocols.

10. The Assembly underscores that the forcible transfer of children from one group to another group, with the intention to destroy, totally or in part, a national, ethnic, racial or religious group is considered as a crime of genocide under Article 2 paragraph (e) of the 1948 Genocide Convention, which matches with the documented evidence of deportation and forcible transfer of Ukrainian children to the Russian Federation or territories temporarily under Russian occupation.

11. The Assembly further recalls its [Resolution 2367 \(2021\)](#) “The protection of victims of arbitrary displacement”, its [Resolution 2448 \(2022\)](#) “Humanitarian consequences and internal and external displacement in connection with the aggression of the Russian Federation against Ukraine” and its [Resolution 2482 \(2023\)](#) “Legal and human rights aspects of the Russian Federation’s aggression against Ukraine”, which refers *inter alia* to the Genocide Convention as regards the forcible transfer of children.

12. The Assembly welcomes the International Criminal Court’s decision of 17 March 2023 to issue arrest warrants against the President of the Russian Federation, Vladimir Putin, and the Russian Commissioner for Children’s Rights, Maria Lvova-Belova, for the war crimes of unlawful deportation and transfer of populations, in particular children, from temporarily occupied areas of Ukraine to the Russian Federation.

13. The Assembly supports the Secretary General of the Council of Europe in calling for a role to be played by this Organisation in determining accountability and securing justice for the Russian Federation’s aggression against Ukraine, including the establishment in cooperation with Ukraine, of an international register of damage to serve as a record, in documentary form, of evidence and claims of damage, loss or injury to all natural and legal persons concerned, as well as the State of Ukraine, caused by internationally wrongful acts of the Russian Federation in or against Ukraine, as well as to promote and co-ordinate evidence-gathering.

14. The Assembly also supports the need for thorough recording, gathering and assessment of evidence of the crime of genocide as provided by both the Rome Statute and the Genocide Convention. The Assembly supports the investigation and prosecution of the State policy of forcible transfers and deportation of Ukrainian children by the Russian Federation, and Ukraine’s potential actions before the International Criminal Court and the International Court of Justice.

15. The Assembly further supports the recommendations put forward in March 2023 by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, calling for the establishment of concrete mechanisms and solutions to reunite the children with their families, including through the identification and registration of unaccompanied and separated children from Ukraine and the facilitation of family tracing and reunification procedures.

16. In the light of all the above, the Assembly calls for immediate and urgent action to be taken to halt the practices of unlawful forcible transfer and deportation currently being carried out by the Russian Federation against the Ukrainian population, and especially its policy and practices relating to the removal of children from their families and homes and their subsequent absorption into Russian citizenship, identity and culture. The Assembly highlights the need for the recording and monitoring of individual cases, both in order to permit mechanisms for rapid redress, and to collect evidence of accountability in order to bring the perpetrators, at all levels of responsibility, to justice.

17. The Assembly calls upon the Russian Federation to:

17.1. as concerns the particularly urgent situation of Ukrainian children in the hands of the Russian Federation, immediately and unconditionally cease unlawful forcible transfer and deportation of Ukrainian children to the Russian Federation, Belarus or within temporarily occupied Ukrainian territories, halt any adoption procedures underway, stop the imposition of Russian citizenship, re-establish the children’s links with their parents or carers, and repatriate them to their homeland or release them to a safe third country;

17.2. provide representatives and staff of relevant United Nations bodies and other international human rights and humanitarian mechanisms and organisations, such as the International Committee of the Red Cross, with unhindered, immediate and safe access, provide reliable and comprehensive information about the number and the whereabouts of Ukrainian children, and to ensure their dignified treatment and their safe return;

*Resolution 2495 (2023)*

17.3. fully co-operate with the Committee on the Rights of the Child of the United Nations in the establishment of facts on the basis of the submission submitted to the latter by Human Rights Watch in November 2022 on the review of Russia's compliance with the Convention on the Rights of the Child;

17.4. halt all practices linked to the process of "filtration", unlawful deportation, and forcible transfers of civilians and other protected persons from Ukrainian territories and to release all those that are still in "filtration" points; to ensure that evacuation of civilians from danger zones is on the basis of their full knowledge and consent and with the option of relocating within Ukraine or to safe destinations of their choice.

18. The Assembly calls on the international community to firmly and consistently denounce and to take every measure possible to prevent the continuation of these crimes, to support the Ukrainian authorities and others in the diligent collection of evidence and proofs, and to ensure that the perpetrators at all levels are identified and brought to justice. It also calls on:

18.1. the States Parties to the Rome Statute, to take every possible action to fulfil their obligations to enforce the arrest warrants already issued by the International Criminal Court, and to support the prosecution and bringing to justice of all other responsible persons. In particular, named individuals for whom direct responsibility has been alleged by international human rights organisations include the Russian Federation's Prime Minister, ministers of education and health, the Commissioner for Human Rights and the first deputy chief of staff to the Russian President, the self-proclaimed President of Belarus, Alexander Lukashenko, and, at regional level, the governors of Krasnodar Krai, Magadan, Kamchatka Krai, the President of Tatarstan, and the head of the Republic of Adygea;

18.2. the International Criminal Court to examine with all due seriousness the possible prosecution of the crime of genocide as regards the State policy of the Russian Federation towards Ukrainian children currently within its hands and encourages States Parties to consider bringing prosecutions for all crimes within their national criminal courts where jurisdiction is possible (in Ukraine or in third-party courts with universal jurisdiction);

18.3. the authorities of Ukraine, to ensure that Ukrainian nationals who were forcibly transferred to Russia, including men between the ages of 18 and 60, suffer no legal consequences for such transfer upon returning to Ukraine;

18.4. the international community, to strengthen co-operation with the European Union in order to stop the crimes of forcible transfer and deportations of Ukrainian civilians by the Russian Federation, to create conditions for the Ukrainian children's safe return or settlement in a safe third country in Europe, to prevent the adoption of Ukrainian children with an illegal alleged Russian citizenship by citizens of Council of Europe member States, and to punish the perpetrators, as underscored in the Council of the European Union and the European Commission statements at the European Parliament on 19 April 2023.

19. The Assembly calls upon the Council of Europe member States to:

19.1. give all possible political and financial support to the Council of Europe mechanisms and measures put in place to support its member State Ukraine at the present time, including the Action Plan for Ukraine "Resilience, Recovery and Reconstruction" (2023-2026) and the Expert Advisory Group to the Office of the Prosecutor General of Ukraine;

19.2. support Ukraine in its efforts to document and monitor the situation of Ukrainian citizens, and especially children, who have been forcibly displaced or deported by the Russian Federation, and to lend their political, logistical and financial support to the development of an effective and rapid mechanism to identify, locate and repatriate victims to Ukraine or to a safe third country;

19.3. in this endeavour, provide support and assistance in strengthening co-ordination between all the relevant national bodies and institutions in Ukraine and to the work of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights;

19.4. support the Ukrainian authorities in the development of a rapid mechanism to identify, locate and repatriate victims to Ukraine or to a safe third country, including by strengthening the "Children of war" platform and by promoting the Reunite Ukraine App, and to provide returning children with the necessary support, in particular emergency and continuing psychological support;

19.5. ensure that the Temporary Protection Directive by European Union member States and other temporary protection measures are effectively applied to all Ukrainians who are seeking entry at the European Union borders from the Russian Federation, with or without valid or undamaged travel documents;

*Resolution 2495 (2023)*

19.6. support and facilitate the work of civil society organisations active in protecting the rights of Ukrainian citizens, displaced persons and refugees.

19.7. strengthen the work of strategic communications units and the independent media that contribute to debunking Russian disinformation campaigns, as disseminating the facts about Russia's crimes is essential to assisting the victims and restoring justice.

20. Underpinning all the above, and over and beyond the immediate measures which must be taken to protect Ukrainian civilians and children today, the Assembly stresses once more that the perpetrators of crimes under international law, including the crime of aggression against another country, war crimes, crimes against humanity, and genocide, must be identified and brought to justice. On the eve of the Council of Europe Reykjavik Summit, it calls upon member States, and upon the international community as a whole, to proclaim and reassert their commitment to this objective, to rapidly establish the mechanisms and processes which are needed to reach this end, and to remain steadfast in their common endeavours to ensure that justice is served.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Recommandation 2253 (2023)<sup>1</sup>**

Version provisoire

**Déportations et transferts forcés d'enfants et d'autres civils ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens temporairement occupés: créer les conditions de leur retour en toute sécurité, mettre fin à ces crimes et sanctionner leurs auteurs**

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa [Résolution 2495 \(2023\)](#) «Déportations et transferts forcés d'enfants et d'autres civils ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens temporairement occupés: créer les conditions de leur retour en toute sécurité, mettre fin à ces crimes et sanctionner leurs auteurs», l'Assemblée déplore et condamne les violations massives du droit international causées par la guerre d'agression totale de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et les déportations et transferts forcés de milliers de civils, et notamment d'enfants, vers la Fédération de Russie, les territoires ukrainiens temporairement occupés ou le Bélarus, qui ont suivi. Le rapatriement des enfants, leur réintégration et la création de conditions permettant la réunification des familles pour préserver l'identité des enfants ukrainiens doivent aujourd'hui être une priorité des États membres du Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée salue par conséquent la préparation par le Comité des Ministres d'une déclaration sur la situation des enfants ukrainiens touchés par l'agression persistante de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, engagée par le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) en vue de son adoption par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe au prochain quatrième Sommet (16-17 mai 2023, Reykjavik, Islande) et souligne la nécessité de garantir la protection effective des droits des enfants en Ukraine. L'Assemblée ne doute pas que le Comité des Ministres donnera les suites appropriées à cette déclaration de Reykjavik et se tient prête pour toute coopération future sur la question.

3. L'Assemblée salue les initiatives du Comité des Ministres et les propositions faites depuis par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe en faveur d'une contribution du Conseil de l'Europe au processus visant à établir les responsabilités dans l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, à traduire en justice tous les responsables des déportations et des déplacements forcés et à obtenir justice pour les victimes, et notamment la mise en place d'un registre permettant de recueillir et consigner les preuves et les demandes d'indemnisation des dommages, pertes ou préjudices subis du fait de l'agression russe contre l'Ukraine.

4. L'Assemblée appuie les recommandations formulées par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe demandant que des solutions et mécanismes concrets soient trouvés et mis en œuvre d'urgence pour permettre à tous les enfants transférés depuis l'Ukraine vers la Russie et les territoires temporairement occupés par la Russie de retrouver leurs familles, notamment par l'identification et l'enregistrement des enfants non accompagnés et séparés venant d'Ukraine et la facilitation des procédures de recherche et de réunification des familles. Elle demande au Comité des Ministres d'assister l'Ukraine dans

1. *Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance)* (voir [Doc. 15748](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Paolo Pisco; et avis oral de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: Mme Carmen Leyte). *Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance).*



*Recommandation 2253 (2023)*

ce processus. Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine «résilience, relance et reconstruction» (2023-2026) devrait aider à atteindre ces objectifs. Il convient de prendre des mesures particulières pour soutenir l'action menée par le Conseil de coordination sur la protection des enfants sous les auspices de la présidence ukrainienne et les activités du Commissariat aux droits de l'homme du Parlement ukrainien relatives au retour des enfants ukrainiens qui ont été déportés. À cet égard, l'élaboration d'un nouveau cours d'éducation aux droits humains destiné aux professionnels du droit sur la déportation des enfants peut être envisagée.

5. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres à assurer une protection effective des migrants et réfugiés en situation de vulnérabilité, notamment les femmes et les enfants qui fuient l'Ukraine, en s'appuyant sur le travail mené par la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025).

6. L'Assemblée veut espérer que la Secrétaire Générale assurera la coordination de toutes les mesures prises pour protéger les droits des enfants en Ukraine et informera le Comité des Ministres et l'Assemblée des progrès réalisés. L'Assemblée recommande la mise en place de mécanismes de communication appropriés en coopération avec les autorités ukrainiennes et d'autres organisations internationales comme les institutions de l'Union européenne, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, le Fonds des Nations unies pour l'enfance, l'Organisation internationale pour les migrations, le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que les organisations de la société civile nationales et internationales.

**Recommendation 2253 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

**Deportations and forcible transfers of Ukrainian children and other civilians to Russian Federation or to Ukrainian territories temporarily occupied: create conditions for their safe return, stop these crimes and punish the perpetrators**

Parliamentary Assembly

1. The Assembly, referring to the [Resolution 2495 \(2023\)](#) “Deportations and forcible transfers of Ukrainian children and other civilians to Russian Federation or to Ukrainian territories temporarily occupied: create conditions for their safe return, stop these crimes and punish the perpetrators”, deplores and condemns the massive violations of international law caused by the full-scale war of aggression by the Russian Federation against Ukraine and the resulting deportations and forcible transfers of thousands of children and civilian adults, to the Russian Federation or temporarily occupied territories of Ukraine, or Belarus. The repatriation of children, their rehabilitation, and the creation of conditions for family reunification to preserve the identity of the children of Ukraine must now be a priority for the Council of Europe member States.

2. The Assembly welcomes, therefore, the preparation by the Committee of Ministers of a declaration on the situation of children of Ukraine affected by the Russian Federation’s continued aggression against Ukraine initiated by the Steering Committee for the Rights of the Child (CDENF) with a view to its adoption by the Heads of State and Government of the Council of Europe at the forthcoming 4th Summit (16-17 May 2023, Reykjavik, Iceland), and underscores the need to guarantee the effective protection of the rights of children of Ukraine. The Assembly trusts that the Committee of Ministers will ensure adequate follow-up to this Reykjavik declaration and stands ready for future co-operation on this issue.

3. The Assembly welcomes the Committee of Ministers’ initiatives to ensure that the Council of Europe contributes to establishing accountability for Russian Federation’s aggression against Ukraine, bringing to justice all responsible for deportations and forcible displacements, and securing justice for victims, including the establishment of a register to record and document evidence and claims of damage, loss or injury as a result of the Russian aggression against Ukraine, and the subsequent proposals of the Secretary General of the Council of Europe.

4. The Assembly supports the recommendations put forward by the Commissioner for Human Rights, that concrete mechanisms and solutions must urgently be identified and used to reunite all children transferred from Ukraine to Russia and temporarily Russian-occupied territories with their families, including through the identification and registration of unaccompanied and separated children from Ukraine and the facilitation of family tracing and reunification procedures. It calls upon the Committee of Ministers to assist Ukraine in this process. The Council of Europe Action Plan for Ukraine “Resilience, Recovery and Reconstruction (2023-2026)” should be instrumental in reaching these aims. A special effort should be made to support the work of the Coordination Council on the protection of children under the auspices of the Office of the

---

1. *Assembly debate* on 27 April 2023 (13th sitting) (see [Doc. 15748](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Paolo Pisco; and oral opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Carmen Leyte). *Text adopted by the Assembly* on 27 April 2023 (13th sitting).



*Recommendation 2253 (2023)*

President of Ukraine and the work of the Office of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the return of Ukrainian children from deportation. In this regard, the development of a new Human Rights Education for Legal Professionals course on the deportation of children can be envisaged.

5. The Assembly calls upon the Committee of Ministers to ensure effective protection of migrants and refugees in a vulnerable situation, especially women and children fleeing Ukraine through the work of the Secretary General's Special Representative on Migration and Refugees, in the framework of the Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025).

6. The Assembly trusts that the Secretary General will ensure co-ordination of all actions taken to protect the rights of children of Ukraine and will inform the Committee of Ministers and the Assembly of progress achieved. The Assembly recommends that appropriate communication mechanisms are established, in co-operation with the Ukrainian authorities, as well as other international organisations, such as the European Union institutions, the United Nations High Commissioner for Refugees, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the United Nations Children's Fund, the International Organization for Migration, the International Committee of the Red Cross, and international and national civil society organisations.

**Résolution 2496 (2023)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## **La sauvegarde de la démocratie, des droits et de l'environnement dans le commerce international**

Assemblée parlementaire

1. Il est de plus en plus reconnu que nos valeurs communes – les droits humains, la démocratie et l'État de droit – sont d'une importance primordiale dans le contexte du commerce mondial. Les accords internationaux en matière de commerce et d'investissement l'emportent sur le droit national et peuvent avoir des conséquences à long terme. On voit émerger une « vague » d'accords commerciaux, parfois bilatéraux, de nouvelle génération qui tendent de plus en plus à définir les normes et à influencer les politiques des États souverains tandis que le système commercial multilatéral incarné par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est fragilisé. Étant donné que les accords commerciaux évoluent avec la société et l'attention grandissante qu'elle porte aux enjeux de durabilité et à la dignité humaine, les pays et les blocs commerciaux devraient mettre tout en œuvre pour développer les échanges commerciaux de telle façon qu'ils contribuent à soutenir nos valeurs partagées et le progrès de la société, notamment par une coopération ciblée, le renforcement des capacités, la quête du développement durable et le renforcement des engagements en faveur de la préservation et de l'amélioration de nos droits fondamentaux et de notre qualité de vie. Les accords commerciaux purement économiques ne protègent pas ou ne promeuvent pas automatiquement ces valeurs et peuvent, dans la pratique, les saper. Par conséquent, les droits, les obligations et le respect de ces valeurs devraient y être intégrés dès le départ afin qu'ils ne soient pas systématiquement supplantés par les intérêts des investisseurs, pour le bien des générations futures.

2. L'Assemblée parlementaire considère les accords de commerce et d'investissement comme des outils puissants au service du progrès et estime que les politiques commerciales devraient être constamment adaptées aux réalités et aux priorités de la société. Au vu de l'augmentation soutenue du volume et de l'importance géopolitique des accords de commerce et d'investissement ces dix dernières années, l'Assemblée réitère sa préoccupation quant au recours à des tribunaux d'arbitrage ayant une approche étroite pour résoudre des différends entre États et investisseurs privés, de tels recours entravant la capacité des États à défendre l'intérêt public, y compris concernant la santé publique et les droits humains, et à honorer leurs engagements internationaux en vue d'un développement durable. L'Assemblée soutient fermement les propositions visant à remplacer le système obsolète de règlement des différends entre investisseurs et États par un nouveau tribunal multilatéral des investissements sur la base des résultats des négociations qui se déroulent actuellement sous les auspices de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international.

3. L'Assemblée considère le système multilatéral fondé sur des règles, soutenu par l'OMC, comme le mécanisme le plus inclusif et le plus équilibré à l'échelle mondiale, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer l'égalité des conditions de concurrence entre les petits et les grands pays en matière commerciale. À cette fin, les règles de l'OMC et son mécanisme de règlement des différends jouent un rôle crucial. L'Assemblée est préoccupée par le fait que ce mécanisme est bloqué depuis décembre 2019 car son organe d'appel n'est plus en mesure de rendre des décisions contraignantes sur les litiges commerciaux interétatiques. Par

1. *Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15739](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Geraint Davies). Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance).*

Voir également la [Recommandation 2254 \(2023\)](#).



*Résolution 2496 (2023)*

conséquent, l'Assemblée se félicite du fait que, dans l'attente d'une solution, l'Union européenne et d'autres membres de l'OMC aient mis en place une procédure arbitrale d'appel provisoire multipartite et continuent de travailler ensemble à la réforme du mécanisme de règlement des différends de l'OMC afin d'accroître son efficacité. L'Assemblée demande instamment aux États membres de l'OMC de proposer et de négocier, en bonne foi, des solutions permettant à l'organe d'appel de reprendre son fonctionnement normal.

4. L'Assemblée se félicite des récents développements positifs, notamment l'inclusion, dans les nouveaux traités commerciaux, de dispositions relatives au développement durable et l'élaboration, par les pays européens, d'exigences en matière de devoir de vigilance des entreprises, de manière à soutenir les droits fondamentaux et les objectifs environnementaux par l'intermédiaire des politiques commerciales. Elle souligne la nécessité d'exploiter le potentiel des traités commerciaux et des mécanismes connexes de règlement des différends pour veiller à une mise en œuvre plus ambitieuse des traités internationaux sur l'environnement et des objectifs de développement durable.

5. L'Assemblée souligne que les traités commerciaux peuvent être un moyen de renforcer la protection de l'environnement et des droits fondamentaux. Elle observe que les dispositions relatives à la protection des investissements se sont avérées très efficaces pour protéger les intérêts des entreprises privées plutôt que les droits fondamentaux et l'intérêt public, car elles fournissent un mécanisme puissant permettant de faire respecter les droits garantis par les traités contre les États. Bien que les traités sur le commerce et l'investissement contiennent souvent des dispositions relatives aux droits fondamentaux, aux droits des travailleurs, à la santé publique et aux normes environnementales (formant collectivement des «dispositions renforçant la démocratie»), ces dispositions ne bénéficient pas des mêmes mécanismes d'application puissants que les dispositions qui profitent aux investisseurs. Les États devraient donc réfléchir à la manière de renforcer la capacité des citoyens à faire respecter ces dispositions tout en poursuivant leurs efforts pour réformer ces mécanismes d'application et les rendre mieux adaptés aux nouvelles réalités. Cela renforcerait les moyens d'action des personnes dans un domaine – la protection des droits – qui se prête particulièrement à la judiciarisation tout en rendant les traités eux-mêmes plus efficaces.

6. L'Assemblée reconnaît que des mesures unilatérales légales dans le commerce international (comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne) peuvent s'avérer nécessaires pour que les États réalisent leur ambition d'avancer plus vite vers un développement durable et inclusif. De telles mesures pourraient encourager des initiatives similaires dans le monde entier, ce qui contribuerait à assurer la cohérence des politiques et leur compatibilité avec les règles de l'OMC. Les États devraient continuer de tirer parti de toutes les possibilités légales offertes par le droit international du commerce et des investissements pour agir unilatéralement, notamment par l'adoption de mesures en vertu de l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et des accords de l'OMC relatifs aux sauvegardes, aux obstacles techniques au commerce, et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

7. L'Assemblée estime que les accords commerciaux de «l'ancienne génération» devraient être interprétés et adaptés à la lumière des nouveaux impératifs de promotion du développement durable et des droits fondamentaux. Elle constate que des complications juridiques inattendues surviennent au cours du processus de modernisation de certains traités, notamment le Traité sur la Charte de l'énergie (TCE). En effet, les clauses de caducité ou l'interprétation étroite de ces traités par des tribunaux d'arbitrage privés dans le cadre du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États exposent ces derniers à des litiges coûteux, à un abaissement des normes de protection de la santé publique et de l'environnement et de l'atténuation des changements climatiques, voire à des revirements de politique sous la pression d'entreprises influentes.

8. En ce qui concerne les problèmes spécifiques liés au TCE, l'Assemblée demande instamment aux États de combler l'écart entre la protection des investissements dans les combustibles fossiles et l'intégration des objectifs climatiques, en concluant un accord *inter se* de modification de la clause de caducité du TCE, comme l'autorise le droit international en vertu des articles 41 et 64 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969). Cela enverrait un message clair aux autres États parties, aux tribunaux nationaux et aux tribunaux d'arbitrage, selon lequel une clause de caducité d'une si longue durée est incompatible avec les engagements contractés par ces États au titre de l'Accord de Paris et du préambule du TCE qui fait référence à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, sous les auspices de laquelle l'Accord de Paris a été signé. L'Assemblée soutient fermement l'objectif ultime d'une révision coordonnée du TCE en vue de réduire ou de supprimer la clause de caducité en ce qui concerne les investissements dans les combustibles fossiles et de prendre en compte les avantages environnementaux qui en découleraient.

*Résolution 2496 (2023)*

9. À la lumière des considérations qui précèdent, l'Assemblée demande aux États membres:
- 9.1. de soutenir les négociations multilatérales en vue de la réforme du mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour les litiges commerciaux entre États, d'une part, et la création d'un tribunal multilatéral des investissements sous les auspices des Nations Unies pour les litiges entre entreprises et États, d'autre part;
- 9.2. de veiller à ce que tous leurs nouveaux accords de commerce et d'investissement contiennent des dispositions détaillées sur le développement durable et la protection des droits fondamentaux, et de renforcer les mécanismes d'application de ces dispositions, à la mesure de ceux qui protègent les investisseurs;
- 9.3. d'évaluer leurs engagements existants en matière de commerce et d'investissement dans le cadre des traités de «l'ancienne génération» et, le cas échéant, d'initier la révision des traités en question en vue de les mettre à jour en y intégrant des dispositions relatives au développement durable et à la protection des droits fondamentaux, de manière à veiller à ce qu'ils contribuent et soient conformes à la mise en œuvre des traités internationaux sur l'environnement et des objectifs de développement durable;
- 9.4. d'utiliser les accords de commerce et d'investissement comme outils de promotion des normes démocratiques et des droits humains, dont les droits sociaux, à l'échelle mondiale;
- 9.5. d'associer systématiquement les parlements aux négociations menées en vue de la conclusion ou de la réforme de tout traité de commerce et d'investissement, afin d'améliorer le contrôle démocratique et la transparence du processus avant la ratification finale des accords;
- 9.6. si nécessaire, d'envisager de prendre des mesures unilatérales légales dans le cadre du commerce international afin de faire respecter les normes environnementales nationales à la frontière, sur la base du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, et d'envisager d'étendre ces mesures de façon à ce qu'elles couvrent les droits fondamentaux, y compris les droits du travail et la santé publique;
- 9.7. de promouvoir les obligations relatives au devoir de vigilance des entreprises par l'intermédiaire du commerce, en ce qui concerne la protection de l'environnement, des droits fondamentaux, et de la santé publique, et l'atténuation du changement climatique.
10. L'Assemblée appelle les parlements nationaux à demander des comptes aux gouvernements pour ce qui est de la négociation de tout nouveau traité commercial, de la réforme des accords commerciaux et des accords de protection des investissements existants, et de la poursuite d'une mise en œuvre plus ambitieuse des traités internationaux sur l'environnement et des objectifs de développement durable au niveau national.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Resolution 2496 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Safeguarding democracy, rights and the environment in international trade

Parliamentary Assembly

1. Our shared values – human rights, democracy, and the rule of law – are becoming more and more recognised as critical in the context of global trade. International trade and investment agreements trump domestic law and can have a long-lasting legacy. A wave of new generation, sometimes bilateral, trade agreements is increasingly shaping norms and influencing policies of sovereign States while the multilateral trading system embodied by the World Trade Organization (WTO) is being weakened. Because trade arrangements evolve with society and its increased attention to sustainability issues and human dignity, individual countries and trading blocs should make every effort to develop trade in ways that help support our shared values and progress in society, such as through targeted co-operation, capacity building, pursuit of sustainable development, and enhanced commitments to preserve and improve our fundamental rights and our quality of life. Purely economic trade agreements do not automatically protect or promote these values and can in practice undermine them. Therefore, rights, obligations and enforcement of these values should be incorporated into them at the outset so that they are not systematically trumped by the investors' interests, for the benefit of future generations.

2. The Parliamentary Assembly views trade and investment agreements as powerful tools for advancing progress and believes that trade policies should be constantly adapted to societal realities and priorities. Seeing a sustained increase in both the volume and the geo-political significance of trade and investment agreements in the last decade, the Assembly reiterates its concern over the use of narrow-focus arbitration courts to resolve disputes between States and private investors in a way that hampers the ability of States to defend the public interest, including as regards public health and human rights, and to honour their international commitments to sustainable development. It strongly supports proposals to replace the outdated investor-state dispute settlement system with a new Multilateral Investment Court based on the outcomes of current negotiations under the auspices of the United Nations Commission on International Trade Law.

3. The Assembly considers the multilateral rules-based system supported by the WTO as the most inclusive and balanced mechanism on a global scale, especially when it comes to ensuring a level playing field among small and big countries in trade matters. To this end, WTO rules and its Dispute Settlement mechanism play a crucial role. The Assembly is concerned by the fact that this mechanism has been blocked since December 2019 because its Appellate Body can no longer deliver binding decisions on interstate trade disputes. The Assembly therefore appreciates that, pending a solution to this situation, the European Union and other WTO members have put in place a multiparty interim appeal arbitration arrangement and continue to work together on the reform of the WTO's Dispute Settlement mechanism to enhance its effectiveness. The Assembly urges WTO member States to offer and to negotiate, in good faith, solutions to permit the Appellate Body to resume its normal operation.

1. *Assembly debate* on 27 April 2023 (13th sitting) (see [Doc. 15739](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Geraint Davies). *Text adopted by the Assembly* on 27 April 2023 (13th sitting).

See also [Recommendation 2254 \(2023\)](#).



*Resolution 2496 (2023)*

4. The Assembly welcomes recent positive developments, notably the inclusion of sustainable development provisions in new trade treaties and the framing of corporate due diligence requirements by European countries, so as to support fundamental rights and environmental objectives through trade policies. It underscores the need to realise the potential of trade treaties and the related dispute settlement mechanisms to ensure the more ambitious implementation of global environmental treaties and the Sustainable Development Goals.

5. The Assembly underlines that trade treaties can be a means to enhance the protection of the environment and fundamental rights. It notes that investment protection provisions have been highly effective in shielding the interests of private enterprises rather than fundamental rights and the public interest, because they provide a powerful mechanism to enforce the rights guaranteed by the treaties against States. While trade and investment treaties often contain provisions on fundamental rights, labour rights, public health, and environmental standards (collectively constituting “democracy enhancing provisions”), these provisions do not benefit from the same powerful enforcement mechanisms as the provisions which benefit investors. States should thus consider how to enhance the potential for citizens to enforce compliance with those provisions as well as continuing their efforts to reform these enforcement mechanisms and render them better adapted to new realities. This could empower individuals in a field uniquely suited to judicialisation – rights protection – while at the same time making the treaties themselves more effective.

6. The Assembly acknowledges that lawful unilateral measures in international trade (in particular the European Union’s carbon border adjustment mechanism) may be necessary for States to pursue their ambition of advancing more rapidly towards sustainable and inclusive development. These could encourage similar initiatives worldwide, which would help to ensure policy coherence and compatibility with the WTO rules. States should continue to take advantage of all lawful possibilities offered by international trade and investment law to act unilaterally, including through the adoption of measures under Article XX of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the WTO Agreements on Safeguards, on Technical Barriers to Trade and on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

7. The Assembly believes that “old generation” trade agreements should be interpreted and adapted in the light of new imperatives to promote sustainable development and fundamental rights. It notes unexpected legal complications in the process of the modernisation of certain treaties (notably the Energy Charter Treaty, ECT) whose sunset clauses or narrow interpretation by private arbitration tribunals in the framework of the investor-state dispute settlement system expose States to expensive litigation, the lowering of standards aimed at protecting public health and the environment and reducing climate change, and even policy reversals under pressure from influential enterprises.

8. Regarding the specific issues linked to the ECT, the Assembly urges States to close the gap between the protection of investment in fossil fuels and the mainstreaming of climate goals by concluding an *inter se* agreement on the modification of the sunset clause of this treaty as permitted by international law according to Articles 41 and 64 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969). This would send a clear message to other State Parties, national courts, and arbitrators that such a long-lasting sunset clause is incompatible with those States’ commitments under the Paris Agreement and the ECT’s Preamble which refers to the UN Framework Convention on Climate Change under the auspices of which the Paris Agreement was signed. The Assembly strongly supports the ultimate goal of a co-ordinated revision of the ECT with a view to reducing or suppressing the sunset clause in relation to investment in fossil fuels and taking into account the environmental benefits of doing so.

9. In the light of the above considerations, the Assembly asks member States to:

9.1. support multilateral negotiations towards the reform of the WTO’s Dispute Settlement mechanism for interstate trade disputes on the one hand, and the establishment of a Multilateral Investment Court under the auspices of the United Nations for enterprise versus State disputes on the other hand;

9.2. ensure that all their new trade and investment agreements contain comprehensive provisions on sustainable development and protection of fundamental rights and strengthen enforcement mechanisms for these provisions, commensurate with those protecting investors;

9.3. assess their existing trade and investment commitments under the “old generation” treaties and, where necessary, launch their revision with a view to upgrading them with provisions on sustainable development and protection of fundamental rights, so as to ensure that they contribute to and are compliant with the implementation of global environmental treaties and the Sustainable Development Goals;

*Resolution 2496 (2023)*

- 9.4. use trade and investment agreements as tools to promote democratic norms and human rights, including social rights, on a global scale;
  - 9.5. systematically involve parliaments in negotiations towards the conclusion or reform of any trade and investment treaties in order to enhance democratic scrutiny and transparency of the process before the final ratification of such agreements;
  - 9.6. where necessary, consider taking lawful unilateral measures in international trade to enforce domestic environmental standards at the border based on the European Union's carbon border adjustment mechanism, and consider extending such measures to also cover fundamental rights, including labour rights, and public health;
  - 9.7. promote corporate due diligence obligations through trade with regard to the protection of the environment, fundamental rights, and public health, and mitigating climate change.
10. The Assembly calls on national parliaments to hold governments to account in relation to the negotiation of any new trade treaties, the reform of existing trade arrangements and investment protection agreements, and the pursuit of more ambitious implementation of global environmental treaties and Sustainable Development Goals at national level.

**Recommandation 2254 (2023)<sup>1</sup>**

Version provisoire

## La sauvegarde de la démocratie, des droits et de l'environnement dans le commerce international

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2496 \(2023\)](#) «Sauvegarde de la démocratie, des droits et de l'environnement dans le commerce international». Elle souligne l'étroite interdépendance qui existe entre les politiques menées par les États membres du Conseil de l'Europe dans le domaine du commerce et des investissements et la mise en œuvre de valeurs communes afin de «favoriser le progrès social et économique», tel qu'énoncé dans le Statut de l'Organisation (STE n° 1). Les accords commerciaux internationaux doivent évoluer avec la société et traduire l'attention accrue qu'elle porte à la dignité humaine et au développement durable.

2. Considérant qu'il est impératif que le Conseil de l'Europe et ses États membres contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies visant à promouvoir la prospérité humaine dans le monde entier tout en protégeant la planète, l'Assemblée souligne la nécessité de rééquilibrer les engagements économiques, sociaux et environnementaux des États aux niveaux mondial et national, notamment par l'intermédiaire des politiques et des accords commerciaux.

3. L'Assemblée réitère donc ses propositions d'action aux États membres, telles qu'elles figurent dans sa [Résolution 2496 \(2023\)](#), et demande instamment au Comité des Ministres de recommander à son tour aux gouvernements des États membres:

3.1. de soutenir les négociations multilatérales en vue de la réforme du mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour les litiges commerciaux entre États, d'une part, et la création d'un tribunal multilatéral des investissements sous les auspices des Nations Unies pour les litiges entre entreprises et États, d'autre part;

3.2. de veiller à ce que tous les nouveaux accords de commerce et d'investissement contiennent des dispositions détaillées sur le développement durable et la protection des droits fondamentaux, et de renforcer les mécanismes d'application de ces dispositions, à la mesure de ceux qui protègent les investisseurs;

3.3. d'évaluer les engagements existants en matière de commerce et d'investissement dans le cadre des traités de «l'ancienne génération» et, le cas échéant, d'initier la révision des traités en question en vue de les mettre à jour en y intégrant des dispositions relatives au développement durable et à la protection des droits fondamentaux, de manière à veiller à ce qu'ils contribuent à la mise en œuvre des traités internationaux sur l'environnement et des objectifs de développement durable;

3.4. d'utiliser les accords de commerce et d'investissement comme outils de promotion des normes démocratiques et des droits humains, dont les droits sociaux, à l'échelle mondiale;

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance)* (voir [Doc. 15739](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Geraint Davies). *Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2023 (13<sup>e</sup> séance).*



*Recommandation 2254 (2023)*

- 3.5. d'associer systématiquement les parlements aux négociations menées en vue de la conclusion ou de la réforme de tout traité de commerce et d'investissement, afin d'améliorer le contrôle démocratique et la transparence du processus, depuis le mandat de négociation jusqu'à la ratification finale des accords;
- 3.6. si nécessaire, d'envisager de prendre des mesures unilatérales légales dans le cadre du commerce international afin de faire respecter les normes environnementales nationales à la frontière, sur la base du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, et d'envisager d'étendre ces mesures de façon à ce qu'elles couvrent également les droits fondamentaux, y compris les droits du travail et la santé publique;
- 3.7. de promouvoir les obligations relatives au devoir de vigilance des entreprises par l'intermédiaire du commerce, en ce qui concerne la protection de l'environnement, des droits fondamentaux et de la santé publique;
- 3.8. de travailler ensemble pour une révision coordonnée du Traité sur la Charte de l'énergie, afin de minimiser la durée de la clause de caducité et son impact négatif sur l'environnement, le changement climatique et les droits fondamentaux.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Recommendation 2254 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Safeguarding democracy, rights and the environment in international trade

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2496 \(2023\)](#) "Safeguarding democracy, rights and the environment in international trade". It underscores the close interdependence between policies pursued by the Council of Europe member States in the area of trade and investment and the implementation of shared values "in the interests of economic and social progress" as stated in the Organisation's Statute (ETS No. 1). International trade arrangements must evolve with society and reflect its increased attention to human dignity and sustainable development.

2. Considering the imperative for the Council of Europe and its member States to contribute to the achievement of the United Nations Sustainable Development Goals aimed at promoting human prosperity worldwide while protecting the planet, the Assembly emphasises the need to rebalance States' economic, social, and environmental commitments at global and domestic levels, including through trade policies and agreements.

3. The Assembly therefore reiterates its proposals for action by member States, as contained in its [Resolution 2496 \(2023\)](#), and urges the Committee of Ministers to recommend in turn that member States' governments:

3.1. support multilateral negotiations towards the reform of the Dispute Settlement mechanism for interstate trade disputes of the World Trade Organization (WTO) on the one hand, and the establishment of a Multilateral Investment Court under the auspices of the United Nations for enterprise versus State disputes on the other hand;

3.2. ensure that all new trade and investment agreements contain comprehensive provisions on sustainable development and protection of fundamental rights and strengthen enforcement mechanisms for these provisions commensurate with those protecting investors;

3.3. assess existing trade and investment commitments under the "old generation" treaties and, where necessary, launch their revision with a view to upgrading them with provisions on sustainable development and protection of fundamental rights so as to ensure that they contribute to the implementation of global environmental treaties and the Sustainable Development Goals;

3.4. use trade and investment agreements as tools to promote democratic norms and human rights, including social rights, on a global scale;

3.5. systematically involve parliaments in negotiations towards the conclusion or reform of any trade and investment treaties in order to enhance democratic scrutiny and transparency of the process from the negotiation mandate to the final ratification of such agreements;

1. *Assembly debate* on 27 April 2023 (13th sitting) (see [Doc. 15739](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Geraint Davies). *Text adopted by the Assembly* on 27 April 2023 (13th sitting).



*Recommendation 2254 (2023)*

3.6. where necessary, consider taking lawful unilateral measures in international trade to enforce domestic environmental standards at the border based on the European Union's carbon border adjustment mechanism, and consider extending such measures to also cover fundamental rights, including labour rights, and public health;

3.7. promote corporate due diligence obligations through trade with regard to the protection of the environment, fundamental rights, and public health;

3.8. work together for a co-ordinated revision of the Energy Charter Treaty, in order to minimise the length of the sunset clause and its negative impact on the environment, climate change, and fundamental rights.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Résolution 2497 (2023)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Le respect par Saint-Marin des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. Saint-Marin est un micro-État, le plus ancien État souverain existant et la plus ancienne République constitutionnelle au monde, qui est devenu membre du Conseil de l'Europe en 1988. L'Assemblée rend hommage à son système unique et solide d'institutions démocratiques et d'État de droit, bien adapté à son héritage démocratique historique ainsi qu'aux particularités de son statut de micro-État. Si ces structures se sont constamment adaptées aux besoins d'une société en évolution, elles ont conservé leurs grandes caractéristiques : le pouvoir est collégial et réparti entre les citoyens, qui ne le détiennent que pour une durée limitée. L'Assemblée parlementaire constate de ce fait une très grande proximité entre les citoyens et leurs structures politiques et gouvernementales, et de même très peu de distance entre les différentes branches du pouvoir, souvent imbriquées les unes dans les autres.

2. L'Assemblée reconnaît que ces structures de gouvernance sans pareil, associées aux particularités de Saint-Marin en tant que micro-État, ont suscité des inquiétudes quant à l'efficacité du système d'équilibre des pouvoirs dans le pays et à la vulnérabilité potentielle des institutions démocratiques et de leurs représentants à la corruption et aux conflits d'intérêts. L'Assemblée se félicite par conséquent de la volonté politique manifeste actuelle de renforcer le fonctionnement et la résilience des institutions démocratiques garantes de l'État de droit et des nombreuses réformes mises en œuvre à cette fin. Si ces réformes ont offert à ces institutions un fondement solide pour fonctionner démocratiquement, l'Assemblée considère qu'une vigilance et une ouverture continues aux réformes doivent demeurer une priorité des autorités.

3. Pour conserver son indépendance en tant qu'État souverain dans un monde de plus en plus interconnecté et interdépendant, Saint-Marin est devenu un membre actif de la communauté internationale et a harmonisé ses institutions et son cadre juridique avec les normes et standards internationaux. L'Assemblée rend hommage à Saint-Marin pour l'action menée sans relâche afin que ses institutions démocratiques et son cadre juridique respectent les normes et standards internationaux, en particulier ses obligations en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe.

4. Saint-Marin est une république parlementaire qui jouit d'un environnement politique multipartite, pluraliste et bien développé. Le Grand Conseil général, le Parlement saint-marinais, détenteur de la souveraineté du peuple, est au centre des institutions démocratiques et du système d'équilibre des pouvoirs du pays. Le Grand Conseil général est formellement un parlement à temps partiel, dont les membres ne perçoivent pas de salaire pour leur travail parlementaire et sont donc dépendants d'une activité accessoire. La charge de travail d'un membre du Grand Conseil général exige toutefois bien plus qu'un temps partiel. L'Assemblée constate avec préoccupation qu'aucune disposition juridique spécifique n'oblige les employeurs du secteur privé à accorder aux membres du Grand Conseil général les congés nécessaires à l'exercice de leurs activités parlementaires, avec maintien de salaire, pour compenser leur temps de travail. Afin de permettre aux membres travaillant dans les secteurs public et privé de participer sur un pied d'égalité aux travaux du Grand Conseil général, l'Assemblée recommande l'adoption de dispositions juridiques en ce sens.

1. *Discussion par l'Assemblée le 28 avril 2023 (14<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 15737, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteurs: M. Andrej Hunko et M. Joseph O'Reilly). Texte adopté par l'Assemblée le 28 avril 2023 (14<sup>e</sup> séance).*



*Résolution 2497 (2023)*

5. L'Assemblée est préoccupée par le déséquilibre de l'égalité des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif à Saint-Marin, d'où un pouvoir exécutif trop puissant qui, en pratique, gouverne par décrets au lieu d'attendre que le Grand Conseil général oriente les politiques et prenne l'initiative législative. S'il est vrai que l'amélioration recommandée des conditions de travail des membres du Grand Conseil général contribuerait, dans une certaine mesure, à atténuer ce problème, il faudrait aussi examiner cette question sur un plan plus systémique dans le contexte de futures réformes institutionnelles.

6. L'Assemblée a conscience des avantages démocratiques de la proximité et de liens humains forts entre l'exécutif, les élus et les citoyens de Saint-Marin et s'en félicite. Dans le même temps, elle s'inquiète des effets de cette proximité sur le fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs et de la vulnérabilité des institutions démocratiques et de leurs représentants à la corruption et aux conflits d'intérêts potentiels. L'Assemblée se félicite des réformes qui ont été mises en œuvre en vue de remédier à ces vulnérabilités dans les domaines législatif et judiciaire, conformément aux recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Dans ce contexte, l'Assemblée:

6.1. se félicite de l'adoption par le Grand Conseil général d'un Code de déontologie à l'intention de ses membres et invite instamment le Conseil à veiller à ce que ce code soit régulièrement mis à jour et adapté aux nouvelles évolutions;

6.2. recommande aux autorités d'adopter la législation nécessaire pour permettre aux citoyens saint-marinais de signaler formellement aux autorités les incohérences dans les déclarations d'intérêts des membres du Grand Conseil général qui sont publiées sur le site internet de ce dernier;

6.3. recommande au Grand Conseil général de prévoir des sanctions pour les cas les plus graves d'atteintes au Code de déontologie ou d'omissions ou d'incohérences délibérées dans les déclarations d'intérêts de ses membres;

6.4. recommande au GRECO d'envisager de lancer, dès que possible, son évaluation de Saint-Marin dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation sur la "Prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs" et appelle les autorités de Saint-Marin à donner rapidement et pleinement suite à toutes les recommandations et préoccupations qui pourraient découler de cette évaluation.

7. L'Assemblée se félicite de la mise en œuvre récente de réformes profondes de la justice en vue d'en renforcer l'indépendance et la résistance aux ingérences extérieures. Elle accueille avec satisfaction les conclusions formulées par le GRECO dans son rapport de conformité, selon lesquelles ces réformes prennent en considération la quasi-totalité des recommandations figurant dans son rapport d'évaluation concernant Saint-Marin dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs". L'Assemblée invite les autorités à s'assurer régulièrement de l'indépendance et de l'efficacité de la justice et à adopter, si nécessaire, de nouvelles réformes pour les garantir pleinement. Afin d'améliorer davantage l'efficacité et l'impartialité de la justice, l'Assemblée suggère aux autorités d'étudier la possibilité de mettre en place un procureur général.

8. Saint-Marin dispose, depuis toujours, d'un solide cadre institutionnel et juridique de protection des droits humains fondamentaux. Il ne faudrait cependant pas relâcher la vigilance, d'autant que, dans un certain nombre de cas, le cadre juridique de la protection des droits humains est en retard sur l'évolution actuelle et l'acceptation des droits dans la société saint-marinaise. Dans ce contexte, l'Assemblée:

8.1. appelle le Grand Conseil général à adopter la législation pertinente pour permettre à toutes les confessions religieuses de s'enregistrer, en ayant les mêmes droits, en tant qu'organisations religieuses à Saint-Marin;

8.2. demande au Grand Conseil général de réduire à cinq ans la durée de résidence exigée des résidents étrangers pour que ceux-ci puissent participer aux élections locales, conformément aux normes européennes;

8.3. recommande aux autorités de créer un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination, conformément aux Principes de Paris, et de le doter de ressources suffisantes pour qu'il puisse accomplir convenablement sa mission;

8.4. recommande aux autorités d'assurer la collecte de données statistiques concernant des questions de société importantes telles que les minorités, la discrimination et l'intolérance ainsi que les droits des femmes, afin d'orienter l'élaboration de politiques dans ces domaines;

*Résolution 2497 (2023)*

- 8.5. invite les autorités, compte tenu de leur dépendance vis-à-vis des organisations de la société civile et des initiatives citoyennes pour la mise en œuvre de politiques de protection des droits humains et de politiques sociales, à garantir à ces organisations un accès adéquat au financement et aux ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.
9. L'Assemblée se félicite de la diversité et du pluralisme des médias à Saint-Marin. Dans le même temps, elle s'inquiète de la rigueur des lois sur la protection de la vie privée et de la pénalisation de la diffamation qui entravent l'accès aux informations publiques, ce qui pourrait pousser les journalistes à s'autocensurer. L'Assemblée appelle donc les autorités:
- 9.1. à dépénaliser la diffamation conformément aux normes européennes;
  - 9.2. à modifier la législation applicable afin d'assurer la véritable indépendance de l'Autorité des médias;
  - 9.3. à garantir, en droit et en pratique, le libre accès des journalistes et des citoyens saint-marinais aux informations publiques.
10. L'Assemblée félicite Saint-Marin pour son large et impressionnant éventail de mécanismes de consultation institutionnels et d'instruments de démocratie directe. Dans le même temps, elle fait part de ses inquiétudes face aux nombreuses informations selon lesquelles ces mécanismes de consultation ne sont pas toujours utilisés comme prévu par la loi, ou leurs résultats ne sont pas pris en considération ou ne se concrétisent pas. Compte tenu de l'importance de ces instruments pour le fonctionnement des institutions démocratiques à Saint-Marin, l'Assemblée invite instamment les autorités à continuer à garantir, et au besoin à renforcer, l'efficacité des différents mécanismes de consultation et instruments de démocratie directe.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Resolution 2497 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## The honouring of membership obligations to the Council of Europe by San Marino

Parliamentary Assembly

1. San Marino, a micro-State, the world's oldest extant sovereign State, as well as the world's oldest constitutional Republic, joined the Council of Europe in 1988. The Assembly pays tribute to its unique and well-developed system of democratic and rule of law institutions that are well adapted to its historical democratic heritage as well as to the particularities of it being a micro-State. While these structures have constantly been adapted to the needs of a changing society, its main tenets, collegiate governing structures which are shared among the citizens for limited terms, have remained in place. The Parliamentary Assembly notes that this has resulted in a very close proximity between the citizens and their political and governing structures, and an equally close distance between the different branches of powers which are often intertwined.

2. The Assembly recognises that these unique governing structures, combined with the particularities of San Marino being a micro-State, have generated concerns about the effectiveness of the system of checks and balances in the country and the potential vulnerability of its democratic institutions and office holders to corruption and conflicts of interest. The Assembly therefore welcomes the clearly present political will and the numerous reforms implemented to strengthen the functioning and resilience of its democratic and rule of law institutions. While these reforms have given these institutions a solid basis for their democratic functioning, the Assembly considers that continuing vigilance and openness to reform should remain a priority for the authorities.

3. In order to retain its independence as a sovereign State in an increasingly interconnected and interdependent world, San Marino has become an active member of the international community and has harmonised its institutions and legal framework with international norms and standards. The Assembly welcomes the continuous efforts by San Marino to ensure that its democratic institutions and legal framework adhere to international norms and standards, including its obligations as a member State of the Council of Europe.

4. San Marino is a parliamentary republic with a well-developed and pluralist multi-party political environment. The Great and General Council, the Sammarinese Parliament, in which the sovereignty of its people is vested, is at the centre of the country's democratic institutions and system of checks and balances. The Great and General Council is formally a part-time parliament whose members are not receiving a salary for their parliamentary work and are therefore dependent on secondary employment. However, the workload of a member of the Great and General Council is far from being part-time. The Assembly is concerned that there are no specific legal provisions for employers in the private sector to provide members of the Great and General Council with the necessary time off to pursue their parliamentary work with maintenance of their salary, in compensation for their working time. In order to ensure the possibility for members working in the public and private sectors to participate on an equal footing in the work of the Great and General Council, the Assembly recommends that such legal provisions be adopted.

1. *Assembly debate* on 28 April 2023 (14th sitting) (see [Doc. 15737](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Andrej Hunko and Mr Joseph O'Reilly). *Text adopted by the Assembly* on 28 April 2023 (14th sitting).



*Resolution 2497 (2023)*

5. The Assembly is concerned about the imbalance in the equality of arms between the legislative and executive powers in San Marino which has resulted in an executive that is too powerful and that in practice rules by decree, instead of waiting for the Great and General Council to guide policies and take legislative action. While the recommended improvement of the working conditions for members of the Great and General Council would go some way in alleviating this problem, addressing this issue on a more systemic level should be considered in the context of future institutional reforms.

6. The Assembly recognises and welcomes the democratic benefits of the close proximity and strong human links between executive, elected representatives and the San Marino citizens. At the same time, it is concerned about the impact of this proximity on the functioning of the system of checks and balances as well as the vulnerability of the democratic institutions and their office holders to corruption and potential conflicts of interest. The Assembly therefore welcomes the reforms that have been implemented with a view to addressing these vulnerabilities in respect of the legislative and judicial fields, in line with the recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO). In this context the Assembly:

6.1. welcomes the adoption by the Great and General Council, of a Code of ethics for its members and urges the Council to ensure that the code is regularly updated and adapted to new developments;

6.2. recommends that the authorities adopt the necessary legislation that would allow for Sammarinese citizens to formally notify the authorities of discrepancies in the declarations of interests of members of the Great and General Council that are posted on the Great and General Council's website;

6.3. recommends the introduction of sanctions by the Great and General Council, for more serious violations of the Code of ethics or deliberate omissions and discrepancies in the declarations of interests by its members;

6.4. recommends that GRECO considers initiating, as soon as possible, its evaluation in respect of San Marino in the framework of its fifth evaluation round on "Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies" and calls upon the Sammarinese authorities to fully and promptly address any possible recommendations and concerns that may stem from this evaluation.

7. The Assembly welcomes the recent implementation of far-reaching reforms of the judiciary with a view to strengthening its independence and resilience against external interference. It welcomes the conclusions of GRECO in its compliance report that these reforms address practically all of its recommendations made in its evaluation report in respect of San Marino in the framework of its fourth evaluation round on "Prevention of corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors". The Assembly calls upon the authorities to consistently monitor the independence and efficiency of the judiciary and adopt further reforms if necessary to ensure them fully. In order to further raise judicial efficiency and impartiality, the Assembly suggests that the authorities explore the possibility to establish the Office of a Prosecutor General.

8. San Marino has historically a well-developed institutional and legal system for the protection of fundamental human rights. However, this should not be a reason for complacency, especially as in a number of cases the legal framework for the protection of human rights has run behind the existing developments and acceptance of rights in the Sammarinese society. In this context the Assembly:

8.1. calls upon the Great and General Council to adopt the relevant legislation to allow all religious denominations to register, with equal rights, as religious organisations in San Marino;

8.2. calls upon the Great and General Council to lower the residency requirement for foreign residents to participate in local elections, to five years, in line with European standards;

8.3. recommends that the authorities establish an independent specialised body to combat racism and discrimination, in line with the Paris Principles, and provide this body with sufficient resources to adequately execute its tasks;

8.4. recommends that the authorities ensure the adequate collection of statistical data with regard to important social matters such as minorities, discrimination and intolerance, as well as women's rights, in order to guide the drafting of policies in these areas;

8.5. given the dependence of the authorities on civil society organisations and citizens initiatives to implement human rights and social policies, invites the authorities to ensure adequate access to funding and resources for these organisations in order to execute their tasks.

*Resolution 2497 (2023)*

9. The Assembly welcomes the diverse and pluralistic media environment in San Marino. At the same time, it is concerned that strict privacy laws and the continuing criminalisation of defamation hinder access to public information and could lead to self-censorship by journalists. The Assembly therefore calls upon the authorities to:

- 9.1. decriminalise defamation in line with European standards;
- 9.2. amend the applicable legislation to ensure the genuine independence of the media Authority;
- 9.3. ensure in law and in practice the unhindered access to public information by journalists and Sammarinese citizens.

10. The Assembly lauds San Marino for its wide and impressive range of institutional consultation mechanisms and instruments of direct democracy. At the same time, it expresses concern about the numerous reports that indicate that these consultation mechanisms are not always used as foreseen by law, or that its results are ignored or not implemented. Given the importance of these instruments for the functioning of democratic institutions in San Marino, the Assembly urges the authorities to continue to ensure, and where necessary strengthen, the effectiveness of the various consultation mechanisms and instruments of direct democracy.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Résolution 2498 (2023)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Les jeunes et les médias

Assemblée parlementaire

1. À travers les nouveaux médias, les jeunes européens développent des relations sociales et expriment leurs préoccupations, leurs aspirations et leurs attentes d'une manière bien différente des générations précédentes. La pandémie de covid-19 et les mesures prises pour lutter contre sa propagation ont eu un impact considérable sur leur vie: ils ont souffert, probablement plus que les adultes, de la distanciation physique et du confinement; en même temps, ils se tournent plus facilement vers le monde numérique et les nouveaux médias pour communiquer avec leurs proches, leurs amis et leurs pairs.
2. L'Assemblée parlementaire considère qu'il est essentiel de garantir aux jeunes une utilisation sécurisée des médias sociaux et de favoriser la participation des jeunes à la vie sociale, économique et politique par le biais des médias.
3. Les habitudes et les pratiques en matière d'accès à l'actualité et de recherche d'informations, que ce soit auprès des médias traditionnels ou des médias numériques non traditionnels, sont largement influencées par le facteur de l'âge. Les plateformes et les médias sociaux en ligne sont les principales sources d'information des jeunes. Deux pratiques coexistent: d'un côté, et le plus souvent, l'exposition fortuite à l'actualité, avec une consultation fragmentée sur les plateformes numériques; de l'autre, la consommation intentionnelle de l'actualité sur les sites de réseaux sociaux, avec un degré d'intérêt et d'engagement qui varie grandement en fonction des individus.
4. Le principal défi informationnel consiste à faire en sorte que toutes les sources d'information, qu'elles soient issues du numérique, de plateformes d'information non traditionnelles ou de médias traditionnels, puissent garantir aux jeunes des informations de qualité et inciter ces derniers à s'engager activement et intentionnellement dans la vie civique et politique.
5. La conception même des technologies est de nature à engendrer un comportement addictif chez les usagers, en particulier chez les jeunes. Pour ces derniers, la connectivité continue et la réactivité immédiate sont devenues des normes, ce qui les expose à des problèmes tels que le stress numérique, la peur de passer à côté de nouveautés et la «technoférence», ces interruptions continues dans les interactions interpersonnelles en raison des dispositifs technologiques, numériques et mobiles.
6. Les enfants et les jeunes sont saturés d'informations en ligne. Ils sont exposés à de nombreux contenus et discours mis en avant sur les réseaux par des influenceurs, des tiktokeurs, des youtubeurs et des blogueurs vidéo qui ont une emprise sur les jeunes face à la complexité du monde. Ces influenceurs des réseaux sociaux sont souvent des diffuseurs de désinformation, de publicité nuisible et de contenu préjudiciable, voire illégal.

1. *Discussion par l'Assemblée le 28 avril 2023 (14<sup>e</sup> séance)* (voir [Doc. 15726](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteure: Mme Fiona O'Loughlin; et avis oral de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Ruth Jones). *Texte adopté par l'Assemblée le 28 avril 2023 (14<sup>e</sup> séance).*



*Résolution 2498 (2023)*

7. Certains jeunes peuvent aussi être piégés par l'incitation en ligne à la violence et à la radicalisation, mais beaucoup sont rapides à réagir et à s'opposer aux discours de haine et à la discrimination. Les contenus abusifs et préjudiciables aux jeunes incluent aussi de la pornographie non consentie, contre laquelle il est impératif de lutter de manière réglementaire.

8. Le défi d'une approche de régulation durable est d'obtenir un équilibre entre une utilisation sécurisée des médias sociaux et une autodétermination numérique des mineurs mais aussi de les protéger face à des comportements ou des risques qui pourraient leur nuire.

9. Une préoccupation majeure réside dans l'identité numérique et la réputation en ligne, à savoir les mesures de sécurité et la protection de la confidentialité des données des jeunes qui ne sont pas toujours informés des risques liés aux technologies numériques. A cet égard, il est important de tenir compte des capacités cognitives des mineurs et de garantir de façon effective le droit à l'effacement des données personnelles («droit à l'oubli»).

10. La culture participative et collaborative des jeunes est influencée par leurs habitudes en termes d'usage d'internet, des réseaux sociaux et des technologies numériques. Le degré de confiance dans les médias retentit sur leur intérêt et leur engagement.

11. A travers les nouveaux médias, les jeunes se mettent en réseau, réfléchissent et agissent ensemble, construisent leur propre identité et façonnent nos sociétés. Les médias participatifs créent un contexte propice aux politiques participatives où les jeunes ne se contentent pas de suivre des informations «élitistes». Les plateformes médiatiques offrent aux jeunes la possibilité d'exprimer leur position sur des questions actuelles cruciales, telles que les droits humains, la protection de l'environnement, le développement durable et la paix. Ils veulent légitimement exercer une influence sur des choix fondamentaux.

12. Il existe néanmoins entre les politiques institutionnelles et le quotidien de certains publics, notamment les jeunes femmes et les jeunes issus des minorités, une forte dissociation qui se reflète dans leur manière de percevoir les responsables politiques. Certains jeunes ne se sentent ni écoutés ni représentés dans les politiques institutionnelles et il existe une «disjonction technologique» entre médias politiques traditionnels et autres types de technologies de l'information.

13. Il est nécessaire de trouver de nouvelles approches afin de rendre leur voix plus audible également dans les médias traditionnels, de dialoguer avec eux pour valoriser leur manière de contribuer au tissu social, d'améliorer la protection de ceux qui pourraient être plus exposés et vulnérables aux contenus dangereux en ligne, et d'autonomiser les nombreux jeunes qui cherchent à construire un avenir meilleur.

14. Dans l'environnement numérique, les jeunes sont les principaux acteurs non seulement de la diffusion mais aussi de la production d'informations. L'écosystème numérique met ainsi à disposition des jeunes des outils et des espaces pour agir à la fois en tant que consommateurs et en tant que producteurs actifs et créatifs de culture. Cependant, il existe une monétisation de leurs données, leur attention, leur culture, leur travail et leur créativité pour générer des profits que les acteurs économiques des médias ne partagent pas équitablement. Cette participation à l'économie numérique implique des relations de pouvoir: à travers le «travail aspirationnel», des jeunes créent et produisent gratuitement dans l'espoir d'une carrière future, formant ainsi une catégorie de travailleurs de l'information qui pâtissent de relations asymétriques, voire d'exploitation des compétences.

15. En conséquence, l'Assemblée invite les États membres à développer un écosystème médiatique capable de garantir aux jeunes une information de qualité et la sécurité numérique, et de renforcer leur engagement démocratique. A cet égard, il faudrait:

15.1. mieux protéger l'indépendance éditoriale des médias et renforcer le rôle et la visibilité des journalistes professionnels;

15.2. soutenir les médias de service public et les organes médiatiques indépendants et locaux, en leur fournissant les moyens financiers adéquats pour qu'ils puissent stimuler la consommation avisée d'informations chez les jeunes et leur engagement démocratique;

15.3. soutenir la présence des médias d'information sur les réseaux sociaux pour diffuser des informations tenant compte de la diversité et des besoins spécifiques de certains groupes de jeunes, notamment des jeunes issus des minorités, par exemple des jeunes migrants;

15.4. financer et favoriser la recherche sur la sécurité et le bien-être en ligne;

15.5. apporter un soutien financier aux initiatives en matière de vérification des faits pour lutter contre la désinformation et la désinformation;

## Résolution 2498 (2023)

- 15.6. promouvoir des programmes d'éducation aux médias (privés et publics) visant à contrer la tendance des jeunes au «grignotage d'informations» par intermittence et à renforcer les capacités numériques et la pensée analytique des jeunes utilisateurs, afin qu'ils puissent mieux se défendre contre les désordres de l'information et les contenus préjudiciables, et identifier les contenus et les pratiques publicitaires abusives sur internet et s'y opposer;
- 15.7. renforcer le rôle des autorités chargées de la protection des données et de la concurrence; veiller en particulier au respect des règles de protection des données applicables aux jeunes ayant moins de 18 ans, et appliquer des mesures appropriées pour que les plateformes commerciales observent toutes les obligations qui leur incombent en matière de protection de la vie privée et de surveillance;
- 15.8. étudier un système, facultatif ou obligatoire, d'identité numérique et renforcer les moyens permettant aux jeunes de protéger leur propre réputation en ligne;
- 15.9. aligner leurs législations nationales aux standards établis par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, «Convention 108») et sa version modernisée (STE n° 181, «Convention 108+»); établir en particulier des sanctions strictes applicables aux grandes plateformes de médias sociaux lorsqu'elles déploient des pratiques commerciales déloyales et qu'elles collectent et utilisent à des fins commerciales des données concernant des mineurs, y compris le marketing ciblé et les publicités personnalisées;
- 15.10. renforcer le rôle des autorités nationales de régulation des médias et de régulation de la publicité et assurer le respect des mesures de protection des utilisateurs, notamment des plus vulnérables, face au harcèlement en ligne et aux contenus préjudiciables sur les plateformes de partage de vidéos et sur les réseaux sociaux;
- 15.11. renforcer la prévention et la lutte contre le harcèlement en ligne en diffusant les travaux de recherche et d'éducation sur la déontologie des médias et en chargeant les professionnels de santé et les éducateurs qui s'occupent d'enfants et de jeunes adultes de dépister régulièrement le harcèlement en ligne, tout en veillant à ce qu'ils reçoivent une formation spécifique et qu'ils aient le temps d'analyser la situation;
- 15.12. réguler les plateformes pornographiques en Europe et imposer des sanctions plus sévères aux services intermédiaires qui ne respectent pas l'obligation de supprimer les images non consenties, notamment la vengeance pornographique et le faux porno;
- 15.13. organiser des campagnes d'information et de sensibilisation au sujet des *deepfakes*, notamment parce qu'ils font partie de la désinformation politique, des escroqueries et de la vengeance pornographique, et mettre en œuvre des mesures appropriées pour lutter contre les *deepfakes* préjudiciables et assurer leur retrait des plateformes numériques;
- 15.14. mettre en œuvre des mesures appropriées afin que les publicités apparaissant sur les plateformes de partage de vidéos respectent les exigences publicitaires spécifiques en termes de transparence, d'interdictions ou de limites ciblant certains produits et les autres obligations à caractère général en matière de publicité; promouvoir l'uniformisation des approches de la régulation des médias sociaux sur la limitation ou l'interdiction des publicités qui s'adressent aux enfants, dont celles concernant des aliments néfastes.
16. L'Assemblée appelle également les États membres à promouvoir la participation des jeunes à la vie sociale et économique par le biais des médias, en tenant compte du fait que la transformation numérique peut créer des inégalités structurelles et reproduire celles qui existent déjà, notamment par le biais de l'ingérence dans la vie privée, de l'exploitation du travail gratuit et de la surveillance. A cet égard, il faudrait:
- 16.1. stimuler le développement du sens civique chez les jeunes ainsi que leur engagement politique en combattant l'incivilité dans les discours politiques en ligne et en adaptant l'engagement des responsables politiques auprès des jeunes;
- 16.2. créer des paramètres pour mesurer la création de valeur économique en ligne par les jeunes et financer des recherches sur le développement de leur vision économique;
- 16.3. adopter des réglementations permettant de lutter contre les nouvelles formes d'exploitation du travail des jeunes qui sont apparues dans les écosystèmes économiques numériques;

*Résolution 2498 (2023)*

16.4. veiller à ce que les programmes éducatifs informent et sensibilisent les jeunes au sujet de la finance numérique et favorisent la contribution des jeunes à l'évolution du paysage économique via le numérique.

**Resolution 2498 (2023)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Youth and the media

Parliamentary Assembly

1. Through new media, young Europeans are developing social relationships and expressing their concerns, aspirations and expectations in a way that is quite different from previous generations. The Covid-19 pandemic and measures taken to combat its spread had a huge impact on their lives: they suffered, probably more than adults, from social distancing and lockdowns; at the same time, they show a greater readiness to turn to the digital world and new media to communicate with close family, friends and peers.
2. The Parliamentary Assembly considers it vital to ensure safe social media use for young people and to promote youth participation in social, economic and political life via the media.
3. Whether people use traditional media or non-mainstream digital media, their habits and practices in accessing news and seeking information are largely influenced by their age. Online and social media platforms are the prime sources of information for young people. There are two patterns of news consumption: on the one hand, and more often than not, an accidental exposure to news, which is consulted in a piecemeal fashion on digital platforms; on the other hand, deliberate news consumption on social networking sites, with a degree of interest and engagement that varies greatly from person to person.
4. With regard to the news, the major challenge is to ensure that all sources – whether digital-born, non-mainstream news platforms or traditional media – provide young people with high-quality news reporting and encourage them to play an active and deliberate part in civic and political life.
5. By design, technologies are likely to trigger addictive user behaviour, especially among the young. For the latter, constant connectivity and immediate responsiveness have become the norm, leaving them vulnerable to problems such as digital stress, fear of missing out and “technoference” – constant interruptions in interpersonal interactions caused by technological, digital and mobile devices.
6. Children and young people face information overload on the internet. They are exposed to a multitude of material and narratives promoted on social networks by influencers, TikTokers, YouTubers and video bloggers with sway over young audiences grappling with a complex world. Such social network influencers are often disseminators of misinformation, toxic advertising and harmful, or even unlawful, content.
7. Some young people may also be drawn in by online incitement to violence and radicalisation, although many are quick to speak out against hate speech and discrimination. Abusive and harmful content for young people also includes non-consensual pornography, which must be tackled through regulation.
8. The challenge of a sustainable regulatory approach is to strike a balance between ensuring minors’ safe social media use and digital self-determination and, at the same time, protecting them from potentially harmful behaviours and other dangers.

1. *Assembly debate* on 28 April 2023 (14th sitting) (see [Doc. 15726](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Fiona O’Loughlin; and oral opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Ruth Jones). *Text adopted by the Assembly* on 28 April 2023 (14th sitting).



*Resolution 2498 (2023)*

9. One major source of concern relates to digital identity and online reputation, namely the need for safety measures and data privacy protection for young people, who are not always aware of the risks linked to digital technologies. In this respect, it is crucial to take into account minors' cognitive abilities and to effectively uphold the right to have one's personal data erased ("right to be forgotten").
10. Young people's participatory and collaborative culture is influenced by their internet, social network and digital technology usage patterns. Young people's degree of trust in the media affects their interest and engagement.
11. Through new media, young people are networking, thinking and acting together, building their own identity and shaping our societies. Participatory media have formed a landscape that is conducive to participatory politics in which young people do not just follow elite-driven information. Media platforms create opportunities for young people to express their views on today's crucial issues like human rights, environmental protection, sustainable development and peace. They have a legitimate desire to be influential in making crucial choices.
12. However, there is a substantial disconnect between institutional politics and the daily lives of certain groups, especially young women and young people from minorities, which is reflected in their perceptions of politicians. Some young people do not feel listened to or represented in institutional politics and there is a "technological disjunction" between traditional political media and other types of information technology.
13. New approaches need to be found to make young people's voices more audible in traditional media too, to converse with them in order to tap into their way of contributing to the social fabric, to better protect those who may be more exposed and vulnerable to harmful content online and to empower the many who are seeking to build a better future.
14. In the digital environment, young people are the main drivers behind both the dissemination and the production of information. The digital ecosystem thus provides young people with the tools and spaces to be both active and creative consumers and producers of culture. Their data, attention, culture, labour and creativity, however, are being commodified to generate profits that media operators do not share equitably. Such participation in the digital economy entails power relations: through "aspirational labour", young people create and produce content for free in the hope of a future career, thereby forming a class of data workers who are subject to asymmetrical relationships and even exploitation of their skills.
15. The Assembly therefore calls on member States to develop a media ecosystem that ensures the provision of high-quality news reporting and digital safety for young people and strengthens their democratic engagement. In this respect, it is necessary to:
  - 15.1. better protect the media's editorial independence and enhance the role and visibility of professional journalists;
  - 15.2. support public service media and independent and local media outlets by providing them with adequate financial resources so that they can encourage responsible news consumption and democratic engagement among young people;
  - 15.3. support the presence of news media on social networks to disseminate news that takes into account the diversity and specific needs of certain groups of young people, in particular those from minority backgrounds, for example, young migrants;
  - 15.4. fund and promote research on safety and well-being online;
  - 15.5. provide financial support for fact-checking initiatives to counteract mis- and disinformation;
  - 15.6. promote (publicly and privately-run) media literacy programmes aimed at countering the trend among young people for intermittent "news snacking" and at strengthening young users' digital and critical thinking skills so that they are better equipped to tackle information disorder and harmful content and to identify and challenge abusive content and advertising practices on the internet;
  - 15.7. strengthen the role of data protection and competition authorities; in particular, ensure compliance with data protection rules for young people under the age of 18 and enforce appropriate measures to make corporate platforms comply with all the relevant requirements in terms of surveillance and the protection of privacy;
  - 15.8. consider a voluntary or compulsory digital identity system and strengthen young people's capacity to protect their own online reputation;

*Resolution 2498 (2023)*

- 15.9. align their national legislation with the standards set by the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 180, "Convention 108") and its modernised version (ETS No. 180, "Convention 108+"); in particular, introduce strict penalties for major social media platforms when they engage in unfair commercial practices and collect and use data about minors for commercial purposes, including targeted marketing and personalised advertising;
- 15.10. enhance the role of national media and advertising regulatory authorities and ensure compliance with measures to protect users, especially the most vulnerable, from online harassment and harmful content on video-sharing platforms and social networks;
- 15.11. step up efforts to prevent and combat online harassment by disseminating research and education on media ethics and by requiring health-care professionals and educators working with children and young adults to routinely screen for cyberbullying, while ensuring that they receive specific training and are given time to analyse the situation;
- 15.12. regulate pornography platforms in Europe and impose harsher penalties on intermediary services that do not comply with the requirement to remove non-consensual imagery, including revenge porn and fake porn;
- 15.13. organise information and awareness-raising campaigns concerning deepfakes, particularly as they are part of political disinformation, frauds and revenge porn, and implement appropriate measures to counter harmful deepfakes and to ensure their removal from digital platforms;
- 15.14. implement appropriate measures to ensure that advertisements on video-sharing platforms comply with specific advertising requirements around transparency, prohibited and restricted products and other general advertising requirements; promote uniform approaches to social media regulation on limiting or banning advertisements aimed at children, including those for harmful foods.
16. The Assembly also calls on member States to promote the participation of young people in social and economic life via the media, bearing in mind that digital transformation may lead to structural inequalities and reproduce existing ones, including through the invasion of privacy, exploitation of free labour and surveillance. In this respect, it is necessary to:
- 16.1. stimulate youth civic development and political engagement by tackling incivility in online political discourse and by adapting the way politicians engage with young people;
- 16.2. develop metrics to measure online economic value created by young people and fund research on the development of their economic understanding;
- 16.3. adopt regulations to tackle the new forms of youth labour exploitation that have emerged in digital economy ecosystems;
- 16.4. ensure that youth educational programmes raise awareness of and teach digital financial literacy and promote young people's input into the changing digital economic landscape.