

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2023-2024

13 OCTOBRE 2023

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Quatrième partie de la Session ordinaire
Strasbourg, 9-13 octobre 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 2023-2024

13 OKTOBER 2023

Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa
Vierde deel van de Gewone Zitting
Straatsburg, 9-13 oktober 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:

Membres / Leden

N-VA: Andries Gryffroy
Ecolo-Groen:
Vlaams Belang: Bob De Brabandere
PS:
MR:
CD&V: Karin Brouwers
Open Vld:

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:

Membres / Leden

N-VA: Darya Safai
Ecolo-Groen:
PS: Christophe Lacroix
Vlaams Belang: Tom Van Grieken
MR: Florence Reuter
CD&V:

Suppléants / Plaatsvervangers

Kristien Van Vaerenbergh
Simon Moutquin

Els Van Hoof

La quatrième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 9 au 13 octobre 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.

*
* *

Lors de la session d'automne, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a tenu trois débats d'urgence, notamment sur la «Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh», un «Appel à la libération immédiate d'Osman Kavala» et le besoin de «Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe», ainsi que deux débats d'actualité portant sur l'«Escalade de la violence au Proche-Orient suite à l'attaque récente du Hamas contre Israël» et sur «La situation dans le nord du Kosovo à la suite de l'attaque récente et la nécessité d'une désescalade».

D'autres thèmes majeurs qui ont été débattus par l'Assemblée sont le logiciel espion *Pegasus* et d'autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État, ainsi qu'un rapport qui examine la légitimité et la légalité de la dérogation *ad hominem* à la limitation des mandats en faveur du président russe en exercice.

Les parlementaires ont également eu un échange de vues avec Didier Reynders, commissaire européen à la Justice. Le ministre letton des Affaires étrangères, Krišjānis Kariņš, président du Comité des ministres, a présenté un rapport sur les travaux de l'organe exécutif du Conseil de l'Europe, et la secrétaire générale de l'Organisation, Marija Pejčinović Burić, a tenu une séance de questions avec les parlementaires.

Parmi les autres sujets à l'ordre du jour figuraient le défi que représente l'idéologie d'extrême droite pour la démocratie et les droits de l'homme en Europe, ainsi

Het vierde deel van de gewone zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 9 tot 13 oktober 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 zesenveertig 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.

*
* *

Tijdens de herfstzitting hield de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa drie spoeddebatten: de humanitaire situatie in Nagorno-Karabach, een oproep tot onmiddellijke vrijlating van Osman Kavala en de noodzaak om een rechtvaardige vrede in Oekraïne en een duurzame veiligheid in Europa te waarborgen. Voorts waren er twee actualiteitendebatten: de escalatie van geweld in het Nabije Oosten na de recente aanval van Hamas tegen Israël en de situatie in Noord-Kosovo na de recente aanval en de noodzaak van de-escalatie.

Andere belangrijke onderwerpen die door de Assemblee werden besproken, zijn de *Pegasus-spyware* en andere gelijkaardige *software* en het geheime toezicht door de Staat, alsook een verslag dat de legitimiteit en wettigheid onderzoekt van de uitzondering *ad hominem* op de termijnlimieten van mandaten ten gunste van de huidige Russische president.

De parlementsleden hadden ook een gedachtewisseling met Didier Reynders, Europees commissaris voor Justitie. De Letse minister van Buitenlandse Zaken, Krišjānis Kariņš, voorzitter van het Comité van ministers, stelde een verslag voor over de werkzaamheden van het uitvoerend orgaan van de Raad van Europa. Voorts voorzag de secretaris-generaal van de organisatie, Marija Pejčinović Burić, in een vragensessie voor de parlementsleden.

Andere onderwerpen die ook op de agenda stonden, waren het gevaar van de extreemrechtse ideologie voor de democratie en de mensenrechten in Europa en een

qu'un examen périodique du respect par la France des obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe. Un débat conjoint a eu lieu sur l'impact de la lutte contre la COVID-19 sur la santé mentale et le bien-être des enfants et des jeunes adultes, d'une part, et sur la prévention des comportements addictifs chez l'enfant, d'autre part.

Enfin, l'Assemblée a discuté des moyens de lutter contre la violence à l'égard des femmes en situation de handicap, de la crise humanitaire émergente pour l'Afghanistan et les réfugiés afghans, et du rôle du Conseil de l'Europe dans la prévention des conflits, le rétablissement de la crédibilité des institutions internationales et la promotion de la paix dans le monde.

Le rapporteur,

Rik DAEMS.

*
* *

Annexes: textes adoptés

- L'idéologie d'extrême droite: un défi pour la démocratie et les droits humains en Europe (Résolution 2511);
- Le respect par la France des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe (Résolution 2512);
- Le logiciel espion *Pegasus* et autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État (Résolution 2513 et recommandation 2258);
- La prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes en situation de handicap (Résolution 2514);
- Le rôle du Conseil de l'Europe dans la prévention des conflits, le rétablissement de la crédibilité des institutions internationales et la promotion de la paix dans le monde (Résolution 2515 et recommandation 2259);
- Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe (Résolution 2516);
- Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh (Résolution 2517 et recommandation 2260);
- Appel à la libération immédiate d'Osman Kavala (Résolution 2518 et recommandation 2261);
- Examen de la légitimité et de la légalité de la dérogation *ad hominem* à la limitation des mandats en faveur du président en exercice de la Fédération de Russie (Résolution 2519);

periodieke toetsing van de naleving door Frankrijk van de verplichtingen die voortvloeien uit de toetreding tot de Raad van Europa. Een gezamenlijk debat vond plaats over de impact van de bestrijding van COVID-19 op de geestelijke gezondheid en het welzijn van kinderen en jongvolwassenen enerzijds, en op de preventie van verslavingen bij kinderen anderzijds.

Tot slot besprak de Assemblee de middelen om de strijd aan te gaan tegen geweld tegen vrouwen met een handicap, de groeiende humanitaire crisis voor Afghanistan en de Afghaanse vluchtelingen en de rol van de Raad van Europa in conflictpreventie, het herstel van de geloofwaardigheid van de internationale instellingen en het bevorderen van vrede in de wereld.

De rapporteur,

Rik DAEMS.

*
* *

Bijlagen: aangenomen teksten

- Extreemrechtse ideologie: een gevaar voor de democratie en de mensenrechten in Europa (Resolutie 2511);
- De naleving door Frankrijk van de verplichtingen die voortvloeien uit de toetreding tot de Raad van Europa (Resolutie 2512);
- *Pegasus-spyware* en andere gelijkaardige *software* en het geheime toezicht door de Staat (Resolutie 2513 en aanbeveling 2258);
- Preventie en bestrijden van geweld tegen vrouwen met een handicap (Resolutie 2514);
- De rol van de Raad van Europa in conflictpreventie, het herstel van de geloofwaardigheid van de internationale instellingen en het bevorderen van de vrede in de wereld (Resolutie 2515 en aanbeveling 2259);
- Een rechtvaardige vrede in Oekraïne en een duurzame vrede in Europa waarborgen (Resolutie 2516);
- De humanitaire situatie in Nagorno-Karabach (Resolutie 2517 en aanbeveling 2260);
- Oproep tot de onmiddellijke vrijlating van Osman Kavala (Resolutie 2518 en aanbeveling 2261);
- Onderzoek naar de legitimiteit en wettigheid van de uitzondering *ad hominem* op de termijnlimieten voor mandaten ten gunste van de huidige president van de Russische Federatie (Resolutie 2519);

- Prévenir les comportements addictifs chez l'enfant (Résolution 2520 et recommandation 2262);
- La santé mentale et le bien-être des enfants et des jeunes adultes (Résolution 2521 et recommandation 2263);
- La crise humanitaire émergente pour l'Afghanistan et les réfugiés afghans (Résolution 2522).

*
* *

- Preventie van verslavingen bij kinderen (Resolutie 2520 en aanbeveling 2262);
- Geestelijke gezondheid en welzijn van kinderen en jongvolwassenen (Resolutie 2521 en aanbeveling 2263);
- De groeiende humanitaire crisis voor Afghanistan en de Afghaanse vluchtelingen (Resolutie 2522).

*
* *

Résolution 2511 (2023)¹

Version provisoire

L'idéologie d'extrême droite: un défi pour la démocratie et les droits humains en Europe

Assemblée parlementaire

1. Les idéologies qui cherchent à rejeter la démocratie, à saper les droits humains et à ignorer l'État de droit sont en opposition directe avec les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe. Les attaques perpétrées ces dernières années par des extrémistes de droite, tant en Europe que dans le monde, doivent nous rappeler le danger que cette idéologie représente pour les droits humains, pour le fonctionnement des institutions démocratiques et pour des sociétés diverses et inclusives.

2. L'Assemblée parlementaire rappelle que les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à respecter les principes de la démocratie, des droits humains et l'État de droit, et à défendre le pluralisme, la tolérance et le respect de la diversité en tant que valeurs fondamentales sur lesquelles reposent les sociétés européennes. Les idéologies extrémistes qui menacent ces principes et ces engagements devraient être combattues au moyen d'une approche cohérente et responsable pour préserver une Europe libre, sûre et démocratique.

3. La violence d'extrême droite, motivée par la xénophobie, le racisme et d'autres formes d'intolérance, a fortement augmenté ces dernières années. Les tentatives avortées de coups d'État, de l'Allemagne au Brésil, et les attaques contre des élus ont confirmé le danger croissant de l'extrémisme de droite, tandis qu'un certain nombre d'États membres considèrent les formes de terrorisme d'extrême droite comme la menace à la croissance la plus rapide ou la plus importante à laquelle ils sont confrontés en matière de sécurité intérieure.

4. À maintes reprises, l'Assemblée a réaffirmé clairement qu'elle condamnait sans équivoque les manifestations de l'extrémisme de droite. Elle a adopté un certain nombre de résolutions pour s'attaquer au défi que représente l'idéologie d'extrême droite, le discours de haine et l'intolérance. La dynamique évolutive des mouvements d'extrême droite modernes, les moyens de communication plus sophistiqués, la prolifération de contenus extrémistes diffusés en ligne, la banalisation de l'idéologie d'extrême droite dans le domaine public et les niveaux de menace accrus dans un certain nombre d'États membres rendent nécessaire de continuer à affiner et à adapter les mesures de protection contre les idéologies incompatibles avec les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

5. Le recul continu de la démocratie en Europe sert de toile de fond à la multiplication des agissements qui vont à l'encontre de nos valeurs et normes fondamentales. L'Assemblée considère que le moyen le plus efficace de prévenir l'extrémisme de droite est de renforcer l'adhésion à ces valeurs fondamentales.

6. Le quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe a donné un nouvel élan à l'Organisation en tant que pierre angulaire de la sécurité démocratique européenne, à la protection de nos fondements démocratiques et à la lutte contre les atteintes aux droits humains. L'Assemblée salue la détermination des États membres de s'opposer fermement aux tendances autoritaires en renforçant leurs engagements communs.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2023 (21^e séance) (voir [Doc. 15826](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Samad Seyidov). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2023 (21^e séance).



Résolution 2511 (2023)

7. Les responsables politiques et les partis politiques devraient être en première ligne dans les réponses à ce phénomène, tant en défendant publiquement les droits humains et les principes démocratiques qu'en rejetant sans équivoque toutes les formes de racisme et d'intolérance, de discours de haine, d'incitation à la haine raciale et de harcèlement.
8. Les gouvernements doivent faire en sorte qu'il y ait des contrepoids au discours extrémiste en contestant publiquement les récits de l'extrémisme de droite et en veillant à la mise en place de mesures qui renforcent le respect des droits humains et qui favorisent un modèle de société valorisant la diversité et respectant la dignité humaine.
9. Il est nécessaire d'adopter des approches globales pour lutter contre les idéologies d'extrême droite, en cherchant à associer tous les niveaux de la société à la prévention et à la lutte contre l'extrémisme violent. L'Assemblée souligne la nécessité de plans d'action nationaux contre les idéologies extrémistes qui prévoient des approches consistant à impliquer l'ensemble de la société dont la société civile, les médias, les établissements d'enseignement et les partis politiques.
10. Compte tenu des informations faisant état du risque élevé de radicalisation des jeunes constaté ces dernières années, l'Assemblée rappelle l'importance de l'éducation en tant que rempart contre la propagation des idéologies d'extrême droite, et la nécessité de continuer à renforcer la résilience de la société face aux contenus extrémistes et au recrutement, en réponse à l'utilisation généralisée des plateformes en ligne pour promouvoir les idéologies extrémistes.
11. L'Assemblée reconnaît le rôle vital joué dans les démocraties par les membres des forces de l'ordre. S'il est vrai que l'écrasante majorité des policiers rejettent l'extrémisme sous toutes ses formes, la présence d'extrémistes de droite dans les forces de la police, constatée ces dernières années dans un certain nombre d'États membres, est très préoccupante. Les individus qui rejettent les fondements démocratiques de l'État ne peuvent pas le servir, et l'Assemblée souligne la nécessité de veiller à ce que des mécanismes efficaces soient mis en œuvre contre les extrémistes au sein de la police.
12. L'Assemblée considère que, compte tenu de la nature transnationale du phénomène, une coopération renforcée entre les États membres est nécessaire pour faire face à la dimension paneuropéenne de la menace, et elle exhorte les États membres à s'investir dans la coopération internationale et le partage d'informations pour lutter efficacement contre les activités transfrontalières des groupes d'extrême droite.
13. L'Assemblée attache une grande importance aux travaux des organes du Conseil de l'Europe, notamment de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui mènent des activités de suivi, d'élaboration de normes et de coopération visant à lutter contre la discrimination, le racisme et l'intolérance dans nos sociétés.
14. Compte tenu de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
 - 14.1. à réexaminer et, si nécessaire, à renforcer la législation existante afin de lutter efficacement contre l'extrémisme de droite ainsi que contre le discours de haine, l'incitation à la violence et la discrimination propagés par des individus et des groupes d'extrême droite;
 - 14.2. à renforcer les mesures existantes pour protéger les groupes en situation de vulnérabilité et de marginalisation contre la discrimination, le harcèlement et la violence découlant des idéologies d'extrême droite;
 - 14.3. à promouvoir l'éducation, dont l'éducation aux médias, en intégrant dans les programmes scolaires une éducation complète aux droits humains, à la diversité et à la démocratie, et à renforcer les programmes d'éducation aux médias pour permettre aux citoyennes et citoyens d'analyser de manière critique la propagande extrémiste et d'y résister;
 - 14.4. à lutter contre la radicalisation en ligne en collaborant avec les plateformes des médias sociaux et avec les entreprises de technologie afin d'identifier et de supprimer les contenus en ligne qui promeuvent des idéologies d'extrême droite, tout en préservant la liberté d'expression et en évitant toute censure injustifiée;
 - 14.5. à élaborer des stratégies pour contrer la désinformation et la propagande propagées par les groupes d'extrême droite, en veillant à ce que prévalent des informations exactes et fondées sur des preuves;
 - 14.6. à continuer à soutenir la société civile en apportant un soutien financier et moral adéquat aux organisations de la société civile et aux initiatives locales qui œuvrent en faveur de la tolérance, de la compréhension interculturelle, de la cohésion sociale et de la déradicalisation;

Résolution 2511 (2023)

- 14.7. à encourager les dirigeantes et dirigeants politiques à tenir un discours public respectueux et inclusif, en condamnant le discours de haine et les propos qui sèment la discorde, et en plaidant pour des politiques qui respectent les valeurs démocratiques et les droits humains;
- 14.8. à renforcer la protection des élus contre les infractions à motivation politique, les intimidations et les menaces;
- 14.9. à inviter les partis démocratiques des États membres à évaluer la possibilité de mettre en place un «cordon sanitaire» contre les partis d'extrême droite dont les valeurs sont contraires à celles promues par le Conseil de l'Europe, afin d'éviter qu'ils puissent occuper un espace médiatique et politique qui contribue à leur banalisation et à la propagation de propos haineux et discriminatoires.
15. À cette fin, l'Assemblée appelle les États membres:
- 15.1. en ce qui concerne la législation visant à lutter contre l'extrémisme de droite et à renforcer la protection des groupes en situation de vulnérabilité et de marginalisation:
- 15.1.1. à veiller à ce que la législation relative à la dissolution des partis politiques ou à l'interdiction de créer un parti soit conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit;
- 15.1.2. à élaborer des stratégies potentielles pour poursuivre l'extrémisme violent propice au terrorisme;
- 15.1.3. à signer et à ratifier, s'ils ne l'ont pas déjà fait, le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 177) et le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189);
- 15.1.4. à diffuser et à mettre pleinement en œuvre la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine;
- 15.1.5. à créer des unités de lutte contre les crimes de haine au sein des forces de police et à assurer une formation continue des forces de police axée sur les thématiques de diversité culturelle, d'égalité des droits et de lutte contre le racisme et visant à sensibiliser les agents aux manifestations de l'extrémisme de droite et des discours haineux, ainsi qu'à renforcer leurs compétences pour identifier, prévenir et traiter ces crimes;
- 15.1.6. à veiller à ce que des mécanismes efficaces permettent de prendre des mesures contre des membres des forces de l'ordre impliquées dans des activités d'extrême droite;
- 15.2. en ce qui concerne la promotion de l'éducation, dont l'éducation aux médias, la lutte contre la radicalisation en ligne et la lutte contre la désinformation:
- 15.2.1. à lutter contre les discours extrémistes et les diverses formes d'incitation, conformément à la [Résolution 2221 \(2018\)](#) de l'Assemblée «Les contre-discours face au terrorisme», par le biais de programmes scolaires et de campagnes de sensibilisation soulignant les valeurs partagées que sont la dignité humaine, la paix, la non-violence, la tolérance et les droits humains, et à y associer les victimes d'actes extrémistes;
- 15.2.2. à élaborer une politique nationale coordonnée d'éducation aux médias, conformément à la [Résolution 2314 \(2019\)](#) de l'Assemblée «L'éducation aux médias dans le nouvel environnement médiatique»;
- 15.2.3. à appuyer les projets éducatifs et les méthodes pédagogiques visant à s'attaquer aux idéologies antidémocratiques;
- 15.2.4. à compléter les campagnes de communication et de sensibilisation du public en prenant des mesures actives pour lutter contre les théories du complot et la désinformation et à renforcer les capacités de vérification des faits dans le cadre d'un ensemble de mesures visant à renforcer la résilience de la société face à la propagande d'extrême droite;
- 15.2.5. à veiller à ce que les intermédiaires d'internet prennent des mesures efficaces pour s'acquitter de leurs responsabilités et de leur devoir de ne pas rendre accessible ni diffuser de discours de haine interdit en droit pénal, civil ou administratif;

Résolution 2511 (2023)

- 15.3. en ce qui concerne le soutien à la société civile:
- 15.3.1. à soutenir les politiques de prévention, notamment en coopérant avec les entités qui travaillent directement avec les jeunes, dont les travailleurs sociaux, ou les professionnels du secteur de la santé mentale;
 - 15.3.2. à approfondir les partenariats avec les organisations de la société civile qui s'occupent de déradicalisation, de réinsertion et d'aide aux victimes;
- 15.4. en ce qui concerne la garantie d'un discours politique respectueux et inclusif:
- 15.4.1. à mettre en œuvre la Recommandation de politique générale n° 15 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, consacrée à la lutte contre le discours de haine, en adoptant des dispositions de droit administratif, de droit civil et, en dernier recours, de droit pénal;
 - 15.4.2. à s'assurer qu'aucun financement public n'est octroyé à des partis prônant un discours de haine et des crimes de haine;
- 15.5. en ce qui concerne le renforcement de la protection des élus, à élaborer, en coordination avec eux, des mesures spécifiques visant à améliorer leur protection;
- 15.6. en ce qui concerne la nécessité de rétablir et de développer la confiance des citoyens et citoyennes envers les institutions politiques:
- 15.6.1. à mettre en œuvre des mesures concrètes visant à renforcer la démocratie et la gouvernance, tout en garantissant l'inclusion de tous les citoyens et citoyennes;
 - 15.6.2. à promouvoir une démocratie participative et inclusive en favorisant la participation des citoyens et citoyennes aux processus décisionnels et en encourageant la participation active des groupes minoritaires et des communautés marginalisées, et ce afin de renforcer le tissu social et de promouvoir la compréhension mutuelle, réduisant ainsi les vulnérabilités face à l'extrémisme de droite;
 - 15.6.3. à réduire les inégalités socio-économiques et à œuvrer activement pour réduire les disparités sociales et économiques au sein de la société en adoptant des politiques sociales et économiques inclusives, visant à garantir un accès équitable à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et à d'autres services de première nécessité;
 - 15.6.4. à promouvoir la diversité et l'inclusion au sein des institutions politiques afin de permettre aux groupes minoritaires et aux communautés marginalisées d'être pleinement représentés au sein des institutions publiques, et ce dans l'objectif d'assurer l'égalité des droits et des chances de chacun et chacune.
16. En appelant à un dialogue politique respectueux et inclusif, l'Assemblée encourage ses membres à s'élever contre toute forme d'intolérance, et encourage les partis politiques à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, telle qu'approuvée dans sa [Résolution 2443 \(2022\)](#) «Le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion: une nouvelle Charte pour une société non raciste».
17. L'Assemblée invite les organisations internationales qui partagent les valeurs du Conseil de l'Europe, à commencer par l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à accroître leur coopération avec le Conseil de l'Europe afin de trouver des solutions communes au problème commun que constitue l'extrémisme de droite.

Resolution 2511 (2023)¹

Provisional version

The challenge of far-right ideology to democracy and human rights in Europe

Parliamentary Assembly

1. Ideologies that seek to repudiate democracy, undermine human rights and ignore the rule of law are in direct opposition to the core values of the Council of Europe. The attacks of recent years by far-right extremists, both in Europe and globally, must serve as a signal of the danger posed by this ideology to human rights, the functioning of democratic institutions, and to diverse and inclusive societies.
2. The Parliamentary Assembly recalls the commitments taken by Council of Europe member States to abide by the principles of democracy, human rights and the rule of law, and to uphold pluralism, tolerance and respect for diversity as fundamental values that underpin European societies. Extremist ideologies that threaten these principles and commitments warrant a coherent and responsible approach in order to preserve a free, secure, and democratic Europe.
3. Far-right violence, driven by xenophobia, racism and other forms of intolerance, has increased sharply in recent years. Failed coup attempts from Germany to Brazil and attacks on elected representatives have further demonstrated the growing danger of far-right extremism, while a number of member States consider forms of far-right terrorism the fastest growing or most prominent domestic security threat they face.
4. The Assembly has repeatedly made clear its unequivocal condemnation of manifestations of far-right extremism. It has adopted a number of resolutions to tackle the challenge of extreme right-wing ideology, hate speech and intolerance. The evolving dynamics of modern far-right movements, the more sophisticated means of communication, the proliferation of online extremist material, the mainstreaming of the far-right ideology into the public domain, and the raised threat levels across a number of member States mean that it is necessary to continue to refine and adapt actions to protect against ideologies that are incompatible with human rights, democracy and the rule of law.
5. A continuing pattern of democratic backsliding in Europe provides a backdrop for the rise in actions that are against our core values and standards. The Assembly considers that the most effective way of preventing far-right extremism is to strengthen adherence to these core values.
6. The Fourth Summit of the Heads of State and Government of the Council of Europe has given renewed impetus to the Organisation as the cornerstone of European democratic security, to the protection of our democratic foundations, and to countering challenges to human rights. The Assembly welcomes the resolve of member States to stand firm against authoritarian tendencies by enhancing shared commitments.
7. Politicians and political parties should be at the forefront of responses to the phenomenon, both in the public defence of human rights and democratic principles and in the unequivocal rejection of all forms of racism and intolerance, hate speech, incitement to racial hatred and harassment.
8. Governments must ensure that there are counterweights to extremist discourse by publicly challenging the narratives of far-right extremism, and ensuring that measures are in place that strengthen the respect of human rights and promote a model of society that embraces diversity and respects human dignity.

1. *Assembly debate* on 10 October 2023 (21st sitting) (see [Doc. 15826](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Samad Seyidov). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2023 (21st sitting).



Resolution 2511 (2023)

9. Comprehensive approaches to tackle far-right extremist ideologies are needed that seek to engage all levels of society in preventing and countering violent extremism. The Assembly emphasises the need for national action plans against extremist ideologies that include whole-of-society approaches, involving civil society, the media, educational institutions, and political parties.
10. In light of reports of the elevated risk of youth radicalisation in recent years, the Assembly recalls the importance of education as a bulwark against the spread of far-right extremist ideologies, and the continued need to enhance societal resilience against extremist materials and recruitment in response to the extensive use of online platforms to promote extremist ideologies.
11. The Assembly recognises the vital role played in democracies by law enforcement personnel. While it is the case that the overwhelming majority of police officers reject extremism in all its forms, the exposure of far-right extremists in police forces in a number of member States in recent years is a cause for serious concern. Individuals who reject the democratic foundations of the State cannot serve it, and the Assembly emphasises the need to ensure effective mechanisms are implemented against extremists in the police.
12. The Assembly considers that, in light of the transnational nature of the phenomenon, enhanced co-operation between member States is necessary to tackle the pan-European dimension of the threat, and urges member States to engage in international co-operation and information sharing to effectively counter cross-border activities of far-right extremist groups.
13. The Assembly attaches great importance to the work of the bodies of the Council of Europe, notably through the European Commission against Racism and Intolerance, in the monitoring, standard setting, and co-operation activities for combating discrimination, racism and intolerance in our societies.
14. In the light of these considerations, the Assembly calls on Council of Europe member States to:
 - 14.1. review and, if necessary, enhance existing legislation to effectively counter far-right extremism as well as hate speech, incitement to violence, and discrimination propagated by far-right individuals and groups;
 - 14.2. strengthen existing measures to protect groups in vulnerable and marginalised situations from discrimination, harassment, and violence stemming from far-right ideologies;
 - 14.3. promote education and media literacy by integrating comprehensive education about human rights, diversity, and democracy into school curricula, and enhance media literacy programmes to empower citizens to critically analyse and resist extremist propaganda;
 - 14.4. combat online radicalisation through collaboration with social media platforms and tech companies to identify and remove online content that promotes far-right ideologies, while safeguarding freedom of expression and avoiding undue censorship;
 - 14.5. develop strategies to counter disinformation and propaganda propagated by far-right groups, ensuring that accurate and evidence-based information prevails;
 - 14.6. continue to support civil society by providing adequate financial and moral support to civil society organisations and grassroots initiatives working to promote tolerance, intercultural understanding, social cohesion, and deradicalisation;
 - 14.7. encourage political leaders to engage in respectful and inclusive public discourse, condemning hate speech and divisive rhetoric, and advocating for policies that uphold democratic values and human rights;
 - 14.8. enhance the protection of elected officials from politically motivated crimes, intimidation and threats;
 - 14.9. invite democratic parties in the member States to assess the possibility of establishing a "cordon sanitaire" against far-right parties whose values are at odds with those promoted by the Council of Europe so as to prevent them occupying a media and political space that helps normalise them and propagate hate speech and discriminatory discourse.

Resolution 2511 (2023)

15. To this end, the Assembly calls on member States:
- 15.1. as regards legislation to counter far-right extremism and to enhance the protection of groups in vulnerable and marginalised situations, to:
- 15.1.1. ensure legislation that addresses the dissolution of political parties or prohibition of the formation of a political party complies with the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the recommendations of the European Commission for Democracy through Law;
 - 15.1.2. elaborate potential strategies to prosecute violent extremism conducive to terrorism;
 - 15.1.3. sign and ratify, if they have not already done so, Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 177) and the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems (ETS No. 189);
 - 15.1.4. disseminate and fully implement Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech;
 - 15.1.5. set up anti-hate crime units in police forces and provide continuing training for police forces focused on the issues of cultural diversity, equal rights and the fight against racism and aimed at raising police officers' awareness of manifestations of far-right extremism and hate speech, as well as boosting their skills in terms of identifying, preventing and tackling such crimes;
 - 15.1.6. ensure effective mechanisms for taking action against law enforcement personnel engaged in far-right extremist activities;
- 15.2. as regards the promotion of education and media literacy, combating online radicalisation and countering disinformation, to:
- 15.2.1. counteract extremist narratives and various forms of incitement, in line with Assembly [Resolution 2221 \(2018\)](#) "Counter-narratives to terrorism", through school programmes and awareness-raising campaigns, underlining the shared values of human dignity, peace, non-violence, tolerance and human rights, and involve the victims of extremist acts;
 - 15.2.2. develop a co-ordinated national media literacy policy, in line with Assembly [Resolution 2314 \(2019\)](#) "Media education in the new media environment";
 - 15.2.3. support educational projects and teaching methods aimed at tackling anti-democratic ideologies;
 - 15.2.4. supplement public messaging and awareness campaigns by taking active measures to address conspiracy theories and disinformation and enhance fact-checking capabilities as part of a package of measures to enhance societal resilience against far-right propaganda;
 - 15.2.5. ensure that internet intermediaries take effective measures to fulfil their duties and responsibilities not to make accessible or disseminate hate speech that is prohibited under criminal, civil or administrative law;
- 15.3. as regards supporting civil society, to:
- 15.3.1. support prevention policies, including through engagement with entities that work directly with the youth, such as social workers and mental health workers;
 - 15.3.2. deepen partnerships with civil society organisations that are engaged with deradicalisation, rehabilitation, and victim support;
- 15.4. as regards upholding a respectful and inclusive political discourse, to:
- 15.4.1. implement the European Commission against Racism and Intolerance General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech by adopting relevant administrative, civil and, as a last resort, criminal law provisions;
 - 15.4.2. ensure that no public funding is allocated to parties promoting hate speech and hate crime;
- 15.5. as regards enhancing the protection of elected officials, to elaborate, in co-ordination with them, specific measures to improve their protection;

Resolution 2511 (2023)

- 15.6. as regards the need to restore and build public trust in political institutions, to:
- 15.6.1. implement practical measures to strengthen democracy and governance, while ensuring the inclusion of all citizens;
 - 15.6.2. promote participatory and inclusive democracy by fostering citizen participation in decision-making processes and encouraging active involvement by minority groups and marginalised communities, with a view to strengthening the social fabric and promoting mutual understanding, thereby reducing vulnerability to far-right extremism;
 - 15.6.3. reduce socio-economic inequalities and work actively to reduce social and economic disparities in society by adopting inclusive social and economic policies aimed at ensuring fair access to education, employment, healthcare and other essential services;
 - 15.6.4. promote diversity and inclusion in political institutions so as to enable minority groups and marginalised communities to be fully represented in public institutions, with a view to ensuring equal rights and opportunities for all.
16. The Assembly, in calling for a respectful and inclusive political dialogue, encourages its members to speak out against all forms of intolerance, and political parties to sign the Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society as endorsed in its [Resolution 2443 \(2022\)](#) "The role of political parties in fostering diversity and inclusion: a new charter for a non-racist society".
17. The Assembly invites international organisations which share the Council of Europe's values, starting with the European Union and the Organization for Security and Co-operation in Europe, to increase their co-operation with the Council of Europe in order to find common solutions to the shared problem of far-right extremism.

Résolution 2512 (2023)¹

Version provisoire

Le respect par la France des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. État fondateur, pays hôte et un des quatre grands contributeurs du Conseil de l'Europe, dont le français est l'une des deux langues officielles, la France a été dès l'origine très impliquée dans les travaux de l'Organisation, ayant ratifié quelque 146 conventions.
2. En 2019, la France a été retenue par la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) pour faire l'objet d'un rapport d'examen périodique sur le respect des obligations qui lui sont imposées en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, d'État de droit et de droits humains. La Commission est chargée de préparer, de manière périodique, des rapports d'examen sur le respect des obligations de tous les États membres qui ne font pas l'objet de procédures de suivi spécifiques.
3. La France est un pays doté d'une longue tradition démocratique et attaché au respect des droits humains. Le pluralisme politique est assuré et la liberté associative, reconnue comme un principe à valeur constitutionnelle, permet aux organisations de la société civile de jouer un rôle très actif. Diverses structures administratives indépendantes jouent un rôle essentiel dans l'équilibre des pouvoirs. Les institutions de défense des droits humains réalisent un excellent travail et bénéficient d'un cadre législatif protecteur et respectueux de leur indépendance.
4. La constitution de la V^e République a établi un régime semi-présidentiel qui constitue une spécificité en Europe. L'originalité du système français réside dans la place et le rôle du Président de la République, élu directement par le peuple et amené à jouer un rôle politique central dans toutes les questions intéressant la vie politique du pays, ainsi que dans l'encadrement strict des prérogatives de législation et de contrôle des deux chambres composant le parlement.
5. Le fonctionnement des institutions démocratiques a été marqué par une suite de mouvements protestataires de grande ampleur s'accompagnant parfois de revendications de nature institutionnelle. Un débat est ouvert sur ces questions, portant notamment sur l'introduction de procédures de démocratie directe ou participative telles que le référendum d'initiative partagée ou populaire ou les conférences citoyennes, ou sur les modalités du recours aux dispositifs permettant au gouvernement de contraindre la procédure législative. De nombreuses conférences citoyennes ont été organisées par le gouvernement sur des sujets très divers et ont débouché sur des propositions débattues au parlement. Un projet de réforme constitutionnelle, qui avait été déposé le 29 août 2019, comprenant notamment des dispositions consacrées à la participation citoyenne, n'a pas pu être poursuivi, du fait notamment du contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, et de l'absence de majorité politique en sa faveur. Le principe d'une nouvelle réforme institutionnelle a été annoncé par les autorités et fait actuellement l'objet de concertations.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2023 (21^e séance) (voir [Doc. 15833](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteuses: Mme Yelyzaveta Yasko et Mme Fiona O'Loughlin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2023 (21^e séance).



Résolution 2512 (2023)

6. L'Assemblée parlementaire suit avec intérêt les expériences de démocratie participative menées en France et leur articulation avec les mécanismes de démocratie représentative. L'Assemblée rappelle l'avis intérimaire rendu par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à la demande de la commission de suivi sur l'article 49.3 de la Constitution, selon lequel cette disposition constitutionnelle permet «une ingérence significative de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du pouvoir législatif (...)». L'Assemblée prendra connaissance avec intérêt de l'avis définitif de la Commission de Venise et invite le gouvernement et les forces politiques françaises à prendre en considération ces réflexions lors des débats institutionnels à venir.

7. Les manifestations sur la voie publique ont parfois été perturbées par des violences atteignant dans certains cas un niveau inquiétant. La stratégie de maintien de l'ordre et l'utilisation d'armes potentiellement dangereuses ont été mises en question, et un nouveau schéma de maintien de l'ordre a été publié.

8. À ce sujet, l'Assemblée rappelle le «Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des 'gilets jaunes' en France», publié par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 26 février 2019, et prend note des inflexions apportées à la stratégie de maintien de l'ordre depuis 2021. Toutefois, l'Assemblée s'inquiète du constat dressé à nouveau par la Commissaire aux droits de l'homme dans sa déclaration du 24 mars 2023 selon lequel: «Les conditions dans lesquelles les libertés d'expression et de réunion trouvent à s'exercer en France dans le cadre de la mobilisation sociale contre la réforme des retraites sont préoccupantes», corroborant les inquiétudes formulées par la Défenseure des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, et plusieurs organisations de la société civile.

9. L'Assemblée est particulièrement alarmée par le nombre élevé de blessés lors de manifestations, notamment par le nombre de blessures entraînant des séquelles graves. L'Assemblée regrette à cet égard que les données statistiques officielles ne permettent pas de recenser clairement le nombre de personnes blessées ou tuées par les forces de l'ordre lors des manifestations sur la voie publique ni de dénombrer le nombre de dépositaires de la force publique sanctionnés ou condamnés pénalement pour des actes de violence illégitimes commis lors de ces manifestations. Disposer de ces données contribuerait à dissiper le sentiment que des violences illégitimes de la part des forces de l'ordre restent impunies. L'Assemblée invite en conséquence les autorités à permettre l'accès à ces informations.

10. L'Assemblée estime que les réflexions sur les techniques de maintien de l'ordre en France devraient être approfondies, notamment en s'inspirant des expériences menées dans d'autres pays européens, afin de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de prévention et d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester, dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles.

11. A défaut de statistiques exhaustives, l'Assemblée constate que dans plusieurs cas d'usage d'armes par les forces de l'ordre ayant entraîné des blessures graves ou la mort, la justice n'a pas encore rendu de décision plus de quatre ans après les faits. Dans de nombreux cas, les plaintes reçues à l'encontre des forces de l'ordre ont fait l'objet d'un classement sans suite parce qu'il n'a pas pu être établi que la blessure provenait d'un usage inapproprié ou en raison des difficultés pour identifier l'agent à l'origine du tir. L'Assemblée encourage par conséquent les autorités à améliorer le traitement pénal des cas de violences illégitimes par les forces de l'ordre et à mener une réforme des corps d'inspection de la police et de la gendarmerie afin d'améliorer la perception de leur indépendance et de leur impartialité, et à augmenter les moyens qui leur sont consacrés.

12. L'Assemblée s'inquiète du constat établi dans le rapport publié en 2022 par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) qui fait état du peu de progrès réalisés pour prévenir ou contrer efficacement certains comportements abusifs de la part de membres des forces de l'ordre qui affectent de manière disproportionnée les personnes perçues comme étant issues de l'immigration ou comme appartenant à des groupes minoritaires. Ce problème a été rappelé avec force lors de la vague d'émeutes qui a fait suite à la mort d'un adolescent tué par un policier lors d'un contrôle routier en juin 2023. L'Assemblée appelle par conséquent les autorités françaises à ouvrir un large débat au sujet des pratiques policières et à prendre en considération les recommandations des institutions nationales et internationales à ce sujet et notamment celle de l'ECRI qui appelle les autorités à introduire sans délai un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, «dans le cadre d'une politique visant à renforcer la confiance réciproque entre les forces de l'ordre et le public et leur contribution à la prévention et la lutte contre toute discrimination».

13. L'Assemblée s'inquiète de constater que la question de la confiance réciproque entre les forces de l'ordre et le public fait l'objet d'une extrême polarisation et de prises de position de la part de certains acteurs politiques ou syndicaux tendant parfois au discours de haine. L'Assemblée rappelle à cet égard la

Résolution 2512 (2023)

recommandation de l'ECRI afin «que les personnalités politiques de tous bords prennent fermement et publiquement position contre tout discours de haine à caractère raciste ou LGBTIphobe, et y répondent par un vigoureux contre-discours.»

14. L'Assemblée félicite la France pour le processus inclusif et transparent de réflexion et d'analyse du système judiciaire qui a abouti à une première série de propositions de réformes législatives et institutionnelles discutées au parlement. L'Assemblée se réjouit notamment de l'annonce d'une augmentation sans précédent des moyens budgétaires et humains octroyés au système judiciaire. L'Assemblée encourage le Gouvernement français à poursuivre le processus de réforme engagé en déposant le projet de loi constitutionnel nécessaire pour mener à bien les réformes du système judiciaire préconisées par la Commission de Venise et la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe dans l'avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature, publié le 13 juin 2023, et invite les forces politiques représentées au parlement à trouver les voies d'un compromis pour son adoption.

15. S'agissant du Conseil supérieur de la magistrature, l'Assemblée relève que l'avis conjoint recommande notamment à la France:

15.1. de modifier le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution afin de clarifier le rôle premier du Conseil supérieur de la magistrature en tant que garant de l'indépendance de la justice;

15.2. de mettre le texte de la Constitution en adéquation avec la pratique constante des autorités et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en supprimant la possibilité pour le ministre de la Justice de siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature;

15.3. de modifier la composition de la section compétente à l'égard des juges du Conseil supérieur de la magistrature en augmentant le nombre de membres magistrats.

16. S'agissant du statut des magistrats, l'Assemblée rappelle que l'avis conjoint recommande:

16.1. d'attribuer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de modifier les propositions de nomination faites par le ministre de la Justice;

16.2. de procéder aux réformes constitutionnelles et législatives nécessaires pour aligner la procédure de nomination des procureurs ainsi que la procédure disciplinaire applicable aux membres du ministère public sur la procédure applicable aux juges;

16.3. de transférer du ministre de la Justice au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir d'engager d'office la procédure disciplinaire et de demander à l'Inspection générale des services judiciaires de mener une enquête.

17. L'Assemblée suit avec attention l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la France, notamment la série d'arrêts lui enjoignant de mettre fin à une situation de surpopulation carcérale systémique induisant des conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) interdisant de soumettre une personne à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants.

18. L'Assemblée se félicite des multiples mesures décidées par les autorités pour réduire la surpopulation carcérale, notamment les annonces concernant la construction de nouvelles capacités, les efforts pour mieux répartir les détenus entre les établissements, les efforts de sensibilisation des juges et des procureurs aux alternatives possibles à la détention. Toutefois, elle note que les autorités nationales et internationales compétentes estiment que le programme de construction de nouvelles places de détention ne permettra pas d'apporter une solution pérenne dans des délais raisonnables tandis que les statistiques de population carcérale montrent une aggravation continue de la situation. L'Assemblée rappelle ainsi la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 6 décembre 2022 qui, au regard de recommandations concordantes de plusieurs institutions nationales compétentes et de l'urgence de la situation, «invite à nouveau les autorités à envisager rapidement de nouvelles mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contraignante, la population carcérale».

19. L'Assemblée prend note avec intérêt des conclusions de travaux parlementaires récents indiquant que les mesures judiciaires limitant le recours à la détention ont échoué à réduire la pression carcérale, concluant ainsi à la nécessité de mettre en place un mécanisme contraignant de régulation carcérale et proposant un dispositif pour mettre en œuvre cette solution progressivement et sans bouleverser l'exécution des peines. En conséquence, l'Assemblée invite les autorités à expérimenter un mécanisme contraignant de régulation carcérale, au moins jusqu'à ce que les autres mesures de réduction de la population carcérale produisent leurs effets et rendent un tel mécanisme inutile.

Résolution 2512 (2023)

20. La liberté de la presse, la liberté d'opinion et la liberté d'expression sont effectivement garanties en France. Des restrictions existent, strictement définies par la loi, afin de protéger le respect de la vie privée et le droit à l'image et de prévenir la diffamation, les insultes publiques, l'apologie du terrorisme, la publication de fausses nouvelles et les discours de haine. Les conditions d'exercice du métier de journaliste sont bien protégées. L'Assemblée se félicite du projet de réforme de la procédure civile tendant à améliorer la protection contre les procédures abusives à l'encontre des journalistes.

21. L'Assemblée constate les inquiétudes que suscite l'impact du mouvement de concentration des médias sur le pluralisme de l'information. L'Assemblée prend note avec satisfaction de l'ouverture des « États généraux de l'information » et suivra avec un vif intérêt ses travaux. L'Assemblée encourage les autorités françaises à ajuster l'environnement réglementaire aux bouleversements du secteur des médias afin d'améliorer la transparence de la propriété des médias et de garantir le pluralisme interne et externe des médias.

22. L'Assemblée se félicite des avancées dans l'encadrement du financement de la vie politique adoptées depuis 2016, notamment l'interdiction des prêts d'établissements bancaires hors de l'Union européenne et la limitation du montant des dons des personnes physiques. L'Assemblée rappelle les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) visant à améliorer la transparence en matière de financement de la vie politique.

23. L'Assemblée félicite les autorités françaises pour les efforts en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, notamment les nombreuses mesures annoncées depuis 2019, et pour l'engagement sans ambiguïté des autorités dans ce domaine. L'Assemblée invite à donner plein effet à ces annonces en consacrant les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

Resolution 2512 (2023)¹

Provisional version

The honouring of membership obligations to the Council of Europe by France

Parliamentary Assembly

1. As a founding member, the host country and one of the four major contributors to the Council of Europe, of which French is one of the two official languages, France has been very closely involved in the work of the Organisation from the outset and has ratified some 146 conventions.
2. In 2019, France was selected by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) for a periodic review report on its compliance with the obligations imposed on every Council of Europe member State in the areas of democracy, rule of law and human rights. The Monitoring Committee is responsible for periodically preparing monitoring reports on compliance with the obligations of all member States which are not subject to specific monitoring procedures
3. France is a country with a longstanding democratic tradition which is committed to respect for human rights. Political pluralism is guaranteed and freedom of association, which is a constitutional principle, enables civil society organisations to play a very active role. Various independent administrative bodies play a key part in checks and balances. Human rights institutions do excellent work and are covered by a legislative framework that protects them and respects their independence.
4. The constitution of the Fifth Republic established a semi-presidential system, which is unique in Europe. The uniqueness of the French system lies both in the position and role of the President of the Republic, who is directly elected by the people and called on to play a central political role in all issues affecting the political life of the country, and also in the strict rules on the law-making and scrutiny powers of the two houses of parliament.
5. The functioning of democratic institutions has been marked by a succession of large-scale protest movements, sometimes accompanied by demands of an institutional nature. Debate is under way on these issues, focusing in particular on the introduction of direct or participatory democracy procedures such as joint-initiative or popular initiative referendums and citizens' conferences, and the arrangements for the use of the measures that enable the government to restrict the legislative process. Many citizens' conferences have been held by the government on a very wide range of issues, producing proposals that have been debated in parliament. A draft constitutional reform tabled on 29 August 2019 including provisions on citizen participation, was not pursued, mainly because of the health crisis linked to the Covid-19 pandemic and the lack of a political majority in favour of it. The idea of a fresh institutional reform has been put forward by the authorities and is currently the subject of consultation.
6. The Parliamentary Assembly is following with interest the experiments with participatory democracy being conducted in France and their link with the mechanisms of representative democracy. The Assembly refers to the interim opinion issued by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on Article 49.3 of the Constitution at the request of the Monitoring Committee, which found that

1. *Assembly debate* on 10 October 2023 (21st sitting) (see [Doc. 15833](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Ms Yelyzaveta Yasko and Ms Fiona O'Loughlin). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2023 (21st sitting).



Resolution 2512 (2023)

the article allowed “significant interference by the executive in the powers and role of the legislature ...”. The Assembly will be interested to see the Venice Commission’s final opinion and invites the government and political forces in France to take these considerations into account in the forthcoming institutional debates.

7. Street demonstrations have sometimes been marred by outbreaks of violence that in some cases reached worrying levels. The law enforcement strategy and the use of potentially dangerous weapons have been called into question, and a new blueprint for law enforcement has been published.

8. In this context, the Assembly refers to the “Memorandum on maintaining public order and freedom of assembly in the context of the “yellow vest” movement in France” published by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe on 26 February 2019, and takes note of the changes made to the law enforcement strategy since 2021. Nevertheless, the Assembly is concerned by the finding made again by the Commissioner for Human Rights in her statement of 24 March 2023 that “in the context of the social movement against the pension reform in France, the freedoms of expression and assembly are being exercised under worrying conditions,” thereby corroborating the concerns voiced by the Defender of Rights, the National Consultative Committee on Human Rights and several civil society organisations.

9. The Assembly is particularly alarmed by the high number of people injured during demonstrations, especially the number of injuries with serious long-term consequences. In this connection, it regrets the fact that the official statistics do not provide a clear picture of the number of people injured or killed by law enforcement officers during demonstrations or the number of such officers sanctioned or having received criminal convictions for unlawful acts of violence committed during the demonstrations. Having such statistics would help dispel the feeling that unlawful violence by law enforcement officers goes unpunished. The Assembly therefore calls on the authorities to grant access to this information.

10. The Assembly believes that further thought should be given to law enforcement techniques in France, in particular by drawing on experience in other European countries in order to refocus law enforcement on the tasks of prevention and of supervising the exercise of the freedom to demonstrate, under an approach aimed at calming tensions and protecting individual freedoms.

11. In the absence of comprehensive statistics, the Assembly notes that in several cases where the use of weapons by law enforcement officers resulted in serious injuries or death, the courts have still not handed down rulings more than four years after the events. In many cases, no further action was taken on complaints lodged against law enforcement officers because it could not be established that the injury was caused by inappropriate use of force, or owing to the difficulty of identifying the officer who had fired the weapon. The Assembly therefore encourages the authorities to improve the criminal law treatment of cases of unlawful violence committed by law enforcement officers and to reform the police and gendarmerie inspectorates so as to improve perceptions of their independence and impartiality, while boosting the resources allocated to them.

12. The Assembly is concerned about the finding made in the report published in 2022 by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) that little progress has been made to effectively prevent or take action against certain types of misconduct by law enforcement officers that disproportionately affect people perceived as having an immigrant background or belonging to minority groups. A forceful reminder of this problem came with the wave of riots that followed the fatal shooting of a teenager by a policeman during a road traffic check in June 2023. The Assembly therefore calls on the French authorities to open a wide-ranging debate about police practices and to take account of the recommendations by national and international institutions on the subject, in particular ECRI’s recommendation that the authorities introduce without delay an effective system of recording identity checks by law enforcement officials, “as part of a policy aimed at strengthening mutual trust between them and the public and their contribution to preventing and combating all forms of discrimination.”

13. The Assembly is concerned to note that the issue of mutual trust between law enforcement officials and the public is highly polarised, with statements by some political and trade union representatives sometimes veering towards hate speech. In this connection, the Assembly refers to ECRI’s recommendation that “political figures on all sides take a firm and public stance against any racist or LGBTI-phobic hate speech, and respond with strong counter-speech.”

14. The Assembly congratulates France on the inclusive and transparent process followed in discussing and analysing the legal system, which led to an initial series of proposed legislative and institutional reforms being debated in parliament. In particular, the Assembly welcomes the announcement of an unprecedented increase in the financial and human resources allocated to the judicial system. The Assembly encourages the French Government to move ahead with the reform process under way by tabling the constitutional bill necessary for completing the reforms of the judicial system recommended by the Venice Commission and the

Resolution 2512 (2023)

Council of Europe's Directorate General of Human Rights and Rule of Law in the joint opinion on the Superior Council of Magistracy and the status of the judiciary published on 13 June 2023 and invites the political forces represented in parliament to find ways of reaching a compromise for its adoption.

15. With regard to the Superior Council of Magistracy, the Assembly notes that the joint opinion recommends that France:

15.1. amend the first paragraph of Article 64 of the Constitution in order to clarify the primary role of the Superior Council of Magistracy as guarantor of the independence of the judiciary;

15.2. bring the Constitution into line with the consistent practice of the authorities and the case law of the European Court of Human Rights and do away with the possibility for the Minister of Justice to sit on the Superior Council of Magistracy;

15.3. modify the composition of the section of the Superior Council of Magistracy with jurisdiction over judges by increasing the number of judicial members.

16. With regard to the status of members of the judiciary, the Assembly points out that the joint opinion recommends:

16.1. assigning the Superior Council of Magistracy the power to modify appointment proposals made by the Minister of Justice;

16.2. proceeding with the legislative and constitutional reforms needed to align the appointments procedure for prosecutors and the disciplinary procedure for members of the prosecution service with the current procedure for judges;

16.3. shifting from the Minister of Justice to the Superior Council of Magistracy the power to initiate disciplinary proceedings *ex officio* and to request the Inspectorate General of the Justice System to carry out an investigation.

17. The Assembly is closely following the execution of the judgments of the European Court of Human Rights concerning France, in particular the series of judgments ordering it to put an end to a situation of systemic prison overcrowding that causes detention conditions in breach of Article 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) which prohibits inhuman or degrading treatment or punishment.

18. The Assembly welcomes the many measures decided by the authorities to reduce prison overcrowding, in particular the announcements concerning the building of additional prison capacity, the efforts to improve the distribution of inmates between prisons and the efforts to raise judges' and prosecutors' awareness of possible alternatives to imprisonment. Nevertheless, it notes that the relevant national and international authorities believe that the programme to build new prison places will not provide a lasting solution within a reasonable timeframe, while the prison population statistics show that the situation is steadily worsening. The Assembly therefore refers to the decision adopted on 6 December 2022 by the Committee of Ministers of the Council of Europe, which, in view of the consistent recommendations of several competent national institutions and the urgency of the situation, "invited again the authorities to consider rapidly new legislative measures that would regulate the prison population in a more binding nature".

19. The Assembly notes with interest the conclusions of the recent parliamentary work stating that the judicial measures to limit the use of detention have failed to reduce prison overcrowding and that it is necessary to establish a binding mechanism for regulating the prison population, while proposing a method for implementing this solution gradually and without disrupting the execution of sentences. The Assembly therefore calls on the authorities to try out a binding mechanism for regulating the prison population, at least until such time as the other measures to reduce the prison population have an effect and make such a mechanism unnecessary.

20. Media freedom, freedom of opinion and freedom of expression are guaranteed effectively in France. Restrictions do exist, as strictly defined by law, in order to protect privacy and image rights and to prevent defamation, public insult, the condoning of terrorism, publication of fake news and hate speech. The conditions for working as a journalist are well protected. The Assembly welcomes the planned reform of civil procedure to improve the protection of journalists against vexatious proceedings.

21. The Assembly notes the concerns that exist because of the impact of the trend towards media concentration on pluralism of information. The Assembly is pleased to note the opening of the "États généraux de l'information" national consultation process and will follow its work with great interest. The Assembly

Resolution 2512 (2023)

encourages the French authorities to adjust the regulatory environment to the sweeping changes in the media sector so as to improve the transparency of media ownership and guarantee internal and external media pluralism.

22. The Assembly welcomes the advances in the regulation of political financing adopted since 2016, in particular the prohibition of loans from banks headquartered outside the European Union and the limit on the amount which natural persons may donate. In this connection, the Assembly refers to the recommendations by the Group of States against Corruption (GRECO) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR) aimed at improving the transparency of political financing.

23. The Assembly congratulates the French authorities on the efforts to combat violence against women, in particular the many measures announced since 2019, and on their unequivocal commitment in this area. The Assembly calls for these announcements to be given full effect by allocating the resources needed for implementing this policy.

Résolution 2513 (2023)¹

Version provisoire

Le logiciel espion Pegasus et autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État

Assemblée parlementaire

1. En juillet 2021, une coalition internationale de journalistes d'investigation coordonnée par Forbidden Stories, avec le soutien technique du laboratoire de sécurité d'Amnesty International («le Projet Pegasus»), a publié des informations sur une fuite concernant une liste de plus de 50 000 numéros de téléphone désignés comme des cibles potentielles par des clients de NSO Group, une société israélienne qui a développé et commercialise dans le monde entier un logiciel espion appelé Pegasus. Cette liste comprenait des défenseurs des droits humains, des opposants politiques, des avocats, des diplomates, des chefs d'État et près de 200 journalistes de 24 pays. 11 pays dans le monde ont été identifiés comme clients potentiels de NSO, dont deux États membres du Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan et la Hongrie.

2. Des rapports d'enquête ultérieurs, notamment ceux du CitizenLab de l'Université de Toronto, ont révélé que les gouvernements de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont acquis et utilisé Pegasus pour exercer une surveillance ciblée de leurs propres citoyens. On sait que Pegasus a été vendu à au moins 14 pays de l'Union européenne, dont la Belgique, l'Allemagne (dans une version modifiée), la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne et l'Espagne. Il existe des preuves solides que l'Azerbaïdjan l'a également utilisé, y compris lors du conflit avec l'Arménie. D'autres États membres ont acquis ou utilisé des logiciels espions similaires, notamment Candiru et Predator. Ces outils ont non seulement été employés dans le cadre de la juridiction des États membres, mais ils ont également été exportés vers des pays tiers ayant des régimes autoritaires et présentant un risque élevé de violations des droits humains, notamment la Libye (sous le régime de Kadhafi), l'Égypte, Madagascar et le Soudan. Ces exportations sont susceptibles d'avoir enfreint les règles de l'Union européenne en matière d'exportation.

3. L'Assemblée note que Pegasus est un logiciel espion très intrusif, qui donne à l'utilisateur un accès complet et illimité à tous les capteurs et à toutes les informations du téléphone portable ciblé. Il transforme le smartphone en dispositif de surveillance 24 heures sur 24, en accédant à l'appareil photo et au microphone, aux données de géolocalisation, aux courriers électroniques, aux messages, aux photos, aux vidéos, aux mots de passe et aux applications. Si certains logiciels espions nécessitent une action de la part de la victime, comme un clic sur un lien (par exemple, Predator) ou l'ouverture d'une pièce jointe, Pegasus est installé par une attaque dite «sans clic». Compte tenu du degré d'intrusion sans précédent dans la vie privée de la personne ciblée et de tous ses contacts, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Contrôleur européen de la protection des données ont exprimé de sérieux doutes sur le fait que ce type de logiciel puisse satisfaire à l'exigence de proportionnalité et, par conséquent, respecter les droits humains.

4. L'Assemblée partage ces préoccupations et estime que l'utilisation de logiciels espions de type Pegasus devrait être limitée à des situations exceptionnelles et comme mesure de dernier ressort, pour prévenir ou enquêter sur un acte spécifique constituant une menace réelle et sérieuse pour la sécurité nationale ou un crime grave spécifique et précisément défini, en ciblant uniquement la personne soupçonnée d'avoir commis ou prévu de commettre ces actes, et toujours être soumise à un contrôle juridictionnel. Afin de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2023 (22^e séance) (voir [Doc. 15825](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2023 (22^e séance).

Voir également la [Recommandation 2258 \(2023\)](#).



Résolution 2513 (2023)

limiter un niveau d'intrusion aussi élevé, les États devraient tenir compte de la proportionnalité des nouveaux logiciels espions avant de les acquérir et de les utiliser; ils devraient également envisager d'utiliser des logiciels espions dépourvus de certaines des caractéristiques les plus invasives de Pegasus ou une version programmée de telle sorte qu'elle limite l'accès au strict nécessaire.

5. L'Assemblée est profondément préoccupée par les preuves de plus en plus nombreuses que Pegasus et des logiciels espions similaires ont été utilisés illégalement ou à des fins illégitimes par plusieurs États membres, notamment contre des journalistes, des opposants politiques, des défenseurs des droits humains et des avocats. Pegasus et d'autres logiciels espions ont également été exportés depuis les États membres vers des régimes autoritaires hors d'Europe, en violation éventuelle des règles de l'Union européenne en matière d'exportation. L'Assemblée se félicite de l'enquête approfondie menée par la commission d'enquête du Parlement européen chargée d'enquêter sur l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents (commission PEGA), qui a abouti à l'adoption d'une recommandation par le Parlement européen le 15 juin 2023. Elle note à cet égard que la commission PEGA et le Parlement européen ont constaté ce qui suit:

5.1. en Pologne et en Hongrie, le logiciel espion de surveillance Pegasus a été déployé illégalement à des fins politiques pour espionner des journalistes, des responsables politiques de l'opposition, des avocats, des procureurs et des acteurs de la société civile, apparemment dans le cadre d'un système ou d'une stratégie intégrée;

5.2. en Grèce, il a été confirmé qu'un député européen et un journaliste avaient été mis sur écoute par l'agence de renseignement et ciblés par le logiciel espion Predator, et les médias ont révélé d'autres cibles potentielles de Predator, notamment d'autres personnalités politiques de premier plan. Le logiciel espion semble avoir été utilisé de manière ponctuelle à des fins politiques et financières;

5.3. en Espagne, les téléphones du Premier ministre et d'autres ministres ont été infectés par Pegasus, qui aurait été installé par un pays tiers (le Maroc). 65 personnes liées au mouvement indépendantiste catalan auraient été visées par Pegasus et/ou Candiru, et 18 d'entre elles ont été confirmées comme étant des cibles légales par les autorités espagnoles;

5.4. Chypre et la Bulgarie servent de plaques tournantes pour l'exportation de logiciels espions;

5.5. les sociétés de logiciels espions sont ou étaient présentes dans plusieurs États membres, notamment l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie et la Suisse.

6. L'Assemblée note en outre que, selon les révélations du «Projet Pegasus», l'Azerbaïdjan a également utilisé Pegasus, notamment contre des journalistes, des propriétaires de médias indépendants et des militants de la société civile. Des rapports récents ont révélé son utilisation dans le cadre du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, à l'encontre de 12 personnes travaillant en Arménie, dont un représentant du gouvernement arménien, dans ce qui semble être un exemple de surveillance ciblée transnationale.

7. L'Assemblée condamne catégoriquement l'utilisation de logiciels espions par les autorités publiques à des fins politiques. La surveillance secrète des opposants politiques, des agents publics, des journalistes, des défenseurs des droits humains et des acteurs de la société civile à des fins autres que celles énumérées de manière exhaustive à l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») (parmi lesquelles la défense de l'ordre, la prévention des infractions pénales et la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique) constitue une violation manifeste du droit au respect de la vie privée (article 8).

8. Si les autorités invoquent des raisons de sécurité nationale pour justifier l'utilisation d'un logiciel espion alors que leur véritable objectif est de cibler et de discréditer un responsable politique de l'opposition ou d'intimider et de réduire au silence un défenseur des droits humains, la surveillance donnera lieu à une violation de l'article 8 en liaison avec l'article 18 de la Convention, qui interdit aux États de restreindre les droits à des fins non prévues par la Convention elle-même. Un tel abus de pouvoir a un effet dissuasif sur l'exercice d'autres droits humains et libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression (article 10), la liberté de réunion et d'association (article 11) et le droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 1 à la Convention (STE n° 009)). Il peut également porter atteinte à l'intégrité des processus électoraux et au libre débat public, et par conséquent aux fondements de nos sociétés démocratiques.

9. Le fait de prendre pour cible des journalistes a une incidence sur la confidentialité de leurs sources et, par conséquent, sur leur liberté de communiquer des informations. Le fait de prendre pour cible des communications entre un avocat et son client porte atteinte à l'exercice des droits de la défense et au droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention, qui est un principe fondamental de l'État de droit.

Résolution 2513 (2023)

10. L'Assemblée souligne que les États membres ont des obligations à la fois négatives et positives nées de la Convention. Les obligations positives dans ce domaine devraient inclure la protection des personnes relevant de leur juridiction contre une surveillance ciblée illégale par des acteurs non étatiques et des États tiers (surveillance transnationale). Celle-ci devrait déclencher en même temps une obligation procédurale de mener une enquête effective sur tous les cas d'allégations de surveillance numérique illégale par des acteurs tiers ciblant des personnes vivant sur le territoire d'un État membre. L'Assemblée renvoie à ce propos à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée le 2 mars 2016, qui rappelle que les États membres ont le devoir de protéger les personnes contre les violations des droits humains commises par des tiers, y compris des entreprises.

11. L'Assemblée considère que les autorités nationales d'enquête et les tribunaux des États membres accusés d'utiliser abusivement des logiciels espions doivent mener des enquêtes approfondies et déterminer si l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions similaires était légal au regard du droit interne et conforme à la Convention et à d'autres normes internationales. Cela implique également d'évaluer dans chaque cas si l'ingérence poursuivait un but légitime au sens de l'article 8.2 de la Convention et si elle était strictement nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à ce but. Cela implique aussi de veiller à ce que toutes les victimes d'abus liés aux logiciels espions aient accès à des voies de recours et à des réparations effectives. Dans ce contexte, l'Assemblée exhorte:

11.1. la Pologne:

11.1.1. à informer l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) de l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions similaires, dans un délai de trois mois;

11.1.2. à mener des enquêtes effectives, indépendantes et rapides sur tous les cas avérés et supposés d'utilisation abusive de logiciels espions et offrir une réparation suffisante aux victimes ciblées en cas de surveillance illégale;

11.1.3. à s'abstenir d'invoquer des règles générales de confidentialité pour refuser l'accès des mécanismes de contrôle et des personnes ciblées aux informations relatives à l'utilisation de logiciels espions;

11.1.4. à appliquer des sanctions appropriées, pénales ou administratives, en cas d'abus;

11.1.5. à se conformer à l'avis de la Commission de Venise relatif à la loi de 2016 sur la police;

11.2. la Hongrie:

11.2.1. à informer l'Assemblée et la Commission de Venise de l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions similaires, dans un délai de trois mois;

11.2.2. à mener des enquêtes effectives, indépendantes et rapides sur tous les cas avérés et supposés d'utilisation abusive de logiciels espions et offrir une réparation suffisante aux victimes ciblées en cas de surveillance illégale;

11.2.3. à s'abstenir d'invoquer des règles générales de confidentialité pour refuser l'accès des mécanismes de contrôle et des personnes ciblées aux informations relatives à l'utilisation de logiciels espions;

11.2.4. à appliquer des sanctions appropriées, pénales ou administratives, en cas d'abus;

11.2.5. à mettre en œuvre sans délai les arrêts *Szabó et Vissy* et *Hüttl*, comme l'exige le Comité des Ministres dans l'exercice de ses compétences au titre de l'article 46.2 de la Convention;

11.3. la Grèce:

11.3.1. à informer l'Assemblée et la Commission de Venise de l'utilisation de Predator et de logiciels espions similaires, dans un délai de trois mois;

11.3.2. à mener des enquêtes effectives, indépendantes et rapides sur tous les cas avérés et supposés d'utilisation abusive de logiciels espions et offrir une réparation suffisante aux victimes ciblées en cas de surveillance illégale;

11.3.3. à s'abstenir d'invoquer des règles générales de confidentialité pour refuser l'accès des mécanismes de contrôle et des personnes ciblées aux informations relatives à l'utilisation de logiciels espions;

11.3.4. à appliquer des sanctions appropriées, pénales ou administratives, en cas d'abus;

Résolution 2513 (2023)

- 11.4. l'Espagne:
- 11.4.1. à informer l'Assemblée et la Commission de Venise de l'utilisation de Pegasus, Candiru et de logiciels espions similaires, dans un délai de trois mois;
 - 11.4.2. à mener des enquêtes effectives, indépendantes et rapides sur tous les cas avérés et supposés d'utilisation abusive de logiciels espions et offrir une réparation suffisante aux victimes ciblées en cas de surveillance illégale;
 - 11.4.3. à s'abstenir d'invoquer des règles générales de confidentialité pour refuser l'accès des mécanismes de contrôle et des personnes ciblées aux informations relatives à l'utilisation de logiciels espions;
 - 11.4.4. à appliquer des sanctions appropriées, pénales ou administratives, en cas d'abus;
- 11.5. l'Azerbaïdjan:
- 11.5.1. à informer l'Assemblée et la Commission de Venise de l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions similaires, dans un délai de trois mois;
 - 11.5.2. à mener des enquêtes effectives, indépendantes et rapides sur tous les cas avérés et supposés d'utilisation abusive de logiciels espions et offrir une réparation suffisante aux victimes ciblées en cas de surveillance illégale;
 - 11.5.3. à s'abstenir d'invoquer des règles générales de confidentialité pour refuser l'accès des mécanismes de contrôle et des personnes ciblées aux informations relatives à l'utilisation de logiciels espions;
 - 11.5.4. à appliquer des sanctions appropriées, pénales ou administratives, en cas d'abus.
12. L'Assemblée considère que les élections législatives polonaises de 2019 n'ont pas été équitables car Pegasus a été utilisé contre des opposants politiques pendant la campagne électorale.
13. L'Assemblée appelle les États membres qui semblent avoir acquis ou utilisé Pegasus, notamment l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, à clarifier le cadre de son utilisation et les mécanismes de contrôle applicables. Elles les invite à envoyer ces informations, ainsi que toute statistique sur l'utilisation de Pegasus, à l'Assemblée et à la Commission de Venise dans un délai de trois mois.
14. Afin de prévenir de futures utilisations abusives de logiciels espions et des violations des droits humains en Europe et ailleurs, l'Assemblée appelle tous les États membres:
- 14.1. à veiller à ce que leur législation nationale sur la surveillance secrète soit pleinement conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Commission de Venise en ce qui concerne la qualité de la législation, les procédures d'autorisation, les mécanismes de supervision et de contrôle, les mécanismes de notification et les voies de recours, et les réviser si nécessaire;
 - 14.2. à veiller à ce que la mise en œuvre de leur cadre législatif soit effectivement conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de surveillance ciblée s'agissant de la légalité, la légitimité, la nécessité et la proportionnalité de toute mesure de surveillance;
 - 14.3. dans l'attente de l'évaluation de leur cadre législatif et de leurs pratiques par la Commission de Venise, à s'abstenir d'utiliser des outils tels que Pegasus, Candiru, Predator ou des logiciels espions similaires;
 - 14.4. à moyen terme, à réglementer spécifiquement l'acquisition et l'utilisation de logiciels espions par les services de police et de renseignement, en limitant l'utilisation de logiciels espions de type Pegasus à des situations exceptionnelles comme mesure de dernier ressort, pour prévenir ou enquêter sur un acte précis constituant une menace réelle et sérieuse pour la sécurité nationale ou un crime grave spécifique et précisément défini, et en ciblant uniquement la personne soupçonnée d'avoir commis ou prévu de commettre ces actes. Les États devraient également mettre en place des mécanismes de contrôle, notamment parlementaire, de l'acquisition et l'utilisation des technologies de logiciels espions, et intégrer l'obligation de prendre en compte des considérations de proportionnalité avant d'acquiescer et d'utiliser de nouveaux logiciels espions;
 - 14.5. à ériger en infraction la vente et l'utilisation de logiciels espions par des acteurs non étatiques;

Résolution 2513 (2023)

- 14.6. à ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, le Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, (STCE n° 223), connu sous le nom de «Convention 108+», qui s'appliquera au traitement des données à des fins de sécurité nationale, et à commencer d'ores et déjà à mettre en œuvre ses normes dans le droit national;
- 14.7. à ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185, «Convention de Budapest») et ses protocoles additionnels;
- 14.8. à s'abstenir d'accorder des licences d'exportation de technologies de logiciels espions à des pays où il existe un risque important que ces technologies soient utilisées à des fins de répression interne ou transnationale et/ou pour commettre des violations des droits humains, et à annuler celles qui ont été accordées dans de tels cas;
- 14.9. à adhérer à l'Arrangement de Wassenaar s'ils ne l'ont pas encore fait et, pour les États qui participent déjà à cet arrangement, à élaborer un cadre fondé sur les droits humains pour le transfert des technologies de logiciels espions, en vertu duquel les licences d'exportation seraient soumises à une évaluation de l'impact sur les droits humains de l'État destinataire et à la vérification du respect par les entreprises des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme;
- 14.10. à exiger que toutes les entreprises de logiciels espions domiciliées ou menant des activités importantes dans leur juridiction appliquent une diligence raisonnable en matière de droits humains dans l'ensemble de leurs opérations ou en ce qui concerne ces activités, conformément à la recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres, et à mettre en œuvre des normes limitant l'accès des marchés publics aux seules entreprises qui démontrent qu'elles appliquent une diligence raisonnable en matière de droits humains.
15. L'Assemblée demande à la Commission de Venise d'évaluer le cadre législatif et la pratique en matière de surveillance ciblée de tous les États membres (en priorité la Pologne, la Hongrie, la Grèce, l'Espagne, et l'Azerbaïdjan; et ensuite l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et tous les autres États membres), afin de déterminer si ce cadre contient des garanties appropriées et effectives contre tout abus éventuel de logiciels espions, eu égard à la Convention et à d'autres normes du Conseil de l'Europe. Compte tenu du degré d'intrusion de Pegasus et des logiciels espions similaires, une législation claire et précise, des mécanismes de contrôle solides, des garanties procédurales et des recours effectifs doivent être en place avant que les États membres puissent continuer à utiliser ces outils.
16. L'Assemblée est convaincue que le mécanisme d'évaluation et de contrôle prévu dans le Protocole STCE n° 223 permettra d'assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions pertinentes de la Convention 108+ à dans le domaine de la surveillance ciblée à des fins de sécurité nationale et d'application de la loi, y compris l'utilisation de logiciels espions.
17. L'Assemblée appelle:
- 17.1. Israël, qui bénéficie du statut d'observateur auprès de l'Assemblée:
- 17.1.1. à renforcer ses mécanismes de contrôle des exportations afin de s'assurer que les licences d'exportation sont refusées ou annulées pour les technologies des logiciels espions lorsqu'il existe un risque important que ces technologies soient utilisées à des fins de répression interne ou transnationale et/ou pour commettre des violations des droits humains;
- 17.1.2. à coopérer pleinement aux enquêtes menées par les États membres du Conseil de l'Europe sur l'utilisation de Pegasus et d'autres logiciels espions exportés d'Israël ou vendus par des sociétés basées en Israël;
- 17.1.3. à publier son cadre sur le contrôle des exportations et à en informer l'Assemblée dans un délai de six mois;
- 17.2. le Maroc, qui bénéficie du statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:
- 17.2.1. à informer l'Assemblée, dans un délai de trois mois, s'il a utilisé Pegasus ou un logiciel espion similaire dans son pays et à l'étranger;
- 17.2.2. à ouvrir dans un délai de trois mois une enquête totalement indépendante sur l'utilisation présumée de Pegasus par les autorités de l'État contre des cibles au Maroc et des cibles relevant de la juridiction des États membres du Conseil de l'Europe.

Résolution 2513 (2023)

18. L'Assemblée appelle également les entreprises de logiciels espions et de surveillance domiciliées dans les États membres du Conseil de l'Europe ou menant des activités importantes dans leur juridiction à faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits humains dans l'ensemble de leurs opérations ou en ce qui concerne ces activités et à améliorer la transparence, conformément à la recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres et aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme;

19. L'Assemblée invite l'Union européenne à signer et à ratifier la Convention 108 +, à utiliser l'expertise du Conseil de l'Europe dans ce domaine, et à collaborer avec ses organes compétents dans des domaines tels que la protection des données, la surveillance ciblée et les logiciels espions, à des fins d'établissement de normes, de suivi et de coopération.

Resolution 2513 (2023)¹

Provisional version

Pegasus and similar spyware and secret state surveillance

Parliamentary Assembly

1. In July 2021, an international coalition of investigative journalists co-ordinated by Forbidden Stories, with the technical support of Amnesty International's Security Lab ("the Pegasus Project"), published information about a leaked list of over 50 000 phone numbers identified as potential targets by clients of NSO Group, an Israeli company that developed and globally markets a spyware called Pegasus. This list included human rights defenders, political opponents, lawyers, diplomats, Heads of State and nearly 200 journalists from 24 countries. 11 countries around the world were identified as potential NSO clients, including two Council of Europe member States, Azerbaijan and Hungary.

2. Subsequent investigative reports, including by CitizenLab of the University of Toronto, have revealed that governments of several Council of Europe member States have acquired and used Pegasus for targeted surveillance of their own citizens. It is known that Pegasus was sold to at least 14 European Union countries, including Belgium, Germany (in a modified version), Hungary, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Spain. There is strong evidence that Azerbaijan has also used it, including during the conflict with Armenia. Other member States have acquired or used similar spyware, such as Candiru and Predator. These tools have not only been used within the jurisdiction of member States but they have also been exported to third countries with authoritarian regimes and a high risk of human rights violations, including Libya (under the Gaddafi regime), Egypt, Madagascar and Sudan. These exports have potentially breached EU export rules.

3. The Parliamentary Assembly notes that Pegasus is a highly intrusive surveillance spyware, which grants the user complete and unrestricted access to all sensors and information on the targeted mobile phone. It turns the smartphone into a 24-hour surveillance device, accessing the camera and microphone, geolocation data, e-mails, messages, photos, videos, passwords, and applications. While some spyware require some action on the part of the victim, such as clicking on a link (for instance, Predator) or opening an attachment, Pegasus is installed through a so-called "zero-click attack". Given its unprecedented level of intrusiveness into the private life of the targeted individual and all their contacts, the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the European Data Protection Supervisor have expressed serious doubts as to whether its use could ever meet the proportionality requirement and therefore be human-rights compliant.

4. The Assembly shares these concerns and believes that the use of Pegasus-type spyware should be limited to exceptional situations as a measure of last resort, to prevent or investigate a specific act amounting to a genuine and serious threat to national security or a specific and precisely defined serious crime, and only targeting the person suspected of committing or planning to commit those acts, and always under court supervision. In order to limit such a high level of intrusiveness, States should take into account the proportionality of new spyware before acquiring and using them; they should also consider using spyware without some of the most invasive features of Pegasus or a version that is programmed in such a way that it limits access to what is strictly necessary.

1. *Assembly debate* on 11 October 2023 (22nd sitting) (see [Doc. 15825](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2023 (22nd sitting). See also [Recommendation 2258 \(2023\)](#).



Resolution 2513 (2023)

5. The Assembly is deeply worried about mounting evidence that Pegasus and similar spyware have been used illegally or for illegitimate purposes by several member States, including against journalists, political opponents, human rights defenders and lawyers. Pegasus and other spyware have also been exported from member States to authoritarian regimes outside Europe, potentially in breach of European Union export rules. The Assembly welcomes the thorough investigation carried out by the European Parliament's Committee of Inquiry to investigate the use of Pegasus and equivalent surveillance spyware (PEGA Committee) leading to the adoption of a recommendation by the European Parliament on 15 June 2023. It notes in this respect that the PEGA Committee and the European Parliament have found that:

5.1. in Poland and Hungary, Pegasus surveillance spyware has been illegally deployed for political purposes to spy on journalists, opposition politicians, lawyers, prosecutors and civil society actors, apparently as part of a system or an integrated strategy;

5.2. in Greece, it has been confirmed that a member of the European Parliament and a journalist have been wiretapped by the intelligence agency and targeted with Predator spyware, and media reports revealed further possible targets of Predator, including other high-profile politicians. Spyware appears to have been used on an *ad hoc* basis for political and financial gains;

5.3. in Spain, the Prime minister and other ministers' phones were infected with Pegasus, allegedly by a third country (Morocco). 65 persons related to the Catalan pro-independence movement were allegedly targeted with Pegasus and/or Candiru, 18 of whom have been confirmed as lawful targets by the Spanish authorities;

5.4. Cyprus and Bulgaria serve as an export hub for spyware;

5.5. spyware companies are or were present in several member States, including Austria, Bulgaria, Cyprus, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Romania and Switzerland.

6. The Assembly further notes that according to the "Pegasus Project" revelations, Azerbaijan has also used Pegasus, including against journalists, independent media owners and civil society activists. Recent reports have disclosed its use in connection with the Armenia-Azerbaijan conflict, against 12 persons working in Armenia, including an Armenian government official, in what appears to be an example of transnational targeted surveillance.

7. The Assembly unequivocally condemns the use of spyware by State authorities for political purposes. Secretly surveilling political opponents, public officials, journalists, human rights defenders and civil society actors for purposes other than those exhaustively enumerated in Article 8.2 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, "the Convention") (among which the prevention of disorder or crime and the protection of national security and public safety) amounts to a clear violation of the right to respect for private life (Article 8).

8. If the authorities invoke national security grounds as a justification for using spyware but their real purpose is to target and discredit an opposition politician or to intimidate and silence a human rights defender, the surveillance will give rise to a violation of Article 8 in conjunction with Article 18 of the Convention, which prohibits States from restricting rights for purposes not prescribed by the Convention itself. Such a misuse of power has a chilling effect on the exercise of other human rights and fundamental freedoms, including the freedom of expression (Article 10), the freedom of assembly and association (Article 11) and the right to free elections (Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention (ETS No. 9)). It may also undermine the integrity of electoral processes and free public debate, and therefore, the foundations of our democratic societies.

9. The targeting of journalists has an impact on the confidentiality of their sources and in turn on their freedom to impart information. The targeting of lawyer-client communications impairs the exercise of defence rights and the right to a fair trial guaranteed by Article 6 of the Convention, which is a fundamental principle of the rule of law.

10. The Assembly underlines that member States have both negative and positive obligations under the Convention. Positive obligations in this area should include the protection of individuals within their jurisdiction from unlawful targeted surveillance by non-State actors and third States (transnational surveillance). This should trigger at the same time a procedural obligation to effectively investigate all cases of alleged unlawful digital surveillance by third actors targeting persons living in the territory of a member State. The Assembly refers in this context to Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business adopted on 2 March 2016, which recalls that member States have a duty to protect individuals against human rights abuses by third parties, including business enterprises.

Resolution 2513 (2023)

11. The Assembly considers that the national investigative authorities and courts of the member States accused of spyware abuses must fully investigate and determine whether the use of Pegasus and similar spyware was lawful under domestic law and compliant with the Convention and other international standards. This implies assessing in each individual case whether the interference pursued a legitimate aim under Article 8.2 of the Convention and whether it was strictly necessary in a democratic society and proportionate to that aim. It also means ensuring that all victims of spyware-related abuses have access to effective remedies and redress. In this context, the Assembly urges:

11.1. Poland, to:

11.1.1. inform the Assembly and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) about the use of Pegasus and similar spyware, within three months;

11.1.2. conduct effective, independent and prompt investigations on all confirmed and alleged cases of abuse of spyware and provide sufficient redress to targeted victims in cases of unlawful surveillance;

11.1.3. refrain from using blanket secrecy rules to deny oversight mechanisms' and targeted persons' access to information on the use of spyware;

11.1.4. apply adequate sanctions, either criminal or administrative, in cases of abuse;

11.1.5. comply with the opinion of the Venice Commission on the 2016 Police Act;

11.2. Hungary, to:

11.2.1. inform the Assembly and the Venice Commission about the use of Pegasus and similar spyware, within three months;

11.2.2. conduct effective, independent and prompt investigations on all confirmed and alleged cases of abuse of spyware and provide sufficient redress to targeted victims in cases of unlawful surveillance;

11.2.3. refrain from using blanket secrecy rules to deny oversight mechanisms' and targeted persons' access to information on the use of spyware;

11.2.4. apply adequate sanctions, either criminal or administrative, in cases of abuse;

11.2.5. implement without delay the judgments of *Szabó and Vissy* and *Hüttl*, as required by the Committee of Ministers in the exercise of its powers under Article 46.2 of the Convention;

11.3. Greece, to:

11.3.1. inform the Assembly and the Venice Commission about the use of Predator and similar spyware, within three months;

11.3.2. conduct effective, independent and prompt investigations on all confirmed and alleged cases of abuse of spyware and provide sufficient redress to targeted victims in cases of unlawful surveillance;

11.3.3. refrain from using blanket secrecy rules to deny oversight mechanisms' and targeted persons' access to information on the use of spyware;

11.3.4. apply adequate sanctions, either criminal or administrative, in cases of abuse;

11.4. Spain, to:

11.4.1. inform the Assembly and the Venice Commission about the use of Pegasus, Candiru and similar spyware, within three months;

11.4.2. conduct effective, independent and prompt investigations on all confirmed and alleged cases of abuse of spyware and provide sufficient redress to targeted victims in cases of unlawful surveillance;

11.4.3. refrain from using blanket secrecy rules to deny oversight mechanisms' and targeted persons' access to information on the use of spyware;

11.4.4. apply adequate sanctions, either criminal or administrative, in cases of abuse;

11.5. Azerbaijan, to:

11.5.1. inform the Assembly and the Venice Commission about the use of Pegasus and similar spyware, within three months;

Resolution 2513 (2023)

- 11.5.2. conduct effective, independent and prompt investigations on all confirmed and alleged cases of abuse of spyware and provide sufficient redress to targeted victims in cases of unlawful surveillance;
- 11.5.3. refrain from using blanket secrecy rules to deny access to information on the use of spyware to oversight mechanisms and targeted persons;
- 11.5.4. apply adequate sanctions, either criminal or administrative, in cases of abuse.
12. The Assembly considers that the Polish parliamentary election of 2019 was not fair as Pegasus was used against political opponents during the electoral campaign.
13. The Assembly calls on member States which seem to have acquired or used Pegasus, including Germany, Belgium, Luxembourg and the Netherlands, to clarify the framework of its use and applicable oversight mechanisms. It invites them to send this information, as well as any statistics on the use of Pegasus, to the Assembly and the Venice Commission within three months.
14. In order to prevent future abuses of spyware and human rights violations in Europe and beyond, the Assembly calls on all member States to:
- 14.1. ensure that their national laws on secret surveillance are in full conformity with the requirements of the European Court of Human Rights and the Venice Commission, with regard to quality of the law, authorisation procedures, supervision and oversight mechanisms, notification mechanisms and remedies, and review them if necessary;
- 14.2. ensure that the implementation of their legislative framework is effectively in line with the case-law of the European Court of Human Rights on targeted surveillance, with respect to legality, legitimacy, necessity and proportionality of any surveillance measure;
- 14.3. pending the assessment of their legislative framework and practice by the Venice Commission, refrain from using tools like Pegasus, Candiru, Predator or similar spyware;
- 14.4. in the mid-term, regulate specifically the acquisition and use of spyware by law enforcement and intelligence agencies, limiting the use of Pegasus-type spyware to exceptional situations as a measure of last resort, to prevent or investigate a specific act amounting to a genuine and serious threat to national security or a specific and precisely defined serious crime, and only targeting the person suspected of committing or planning to commit those acts. States should also establish oversight mechanisms, including parliamentary oversight, on the acquisition and use of spyware technologies, and incorporate an obligation to take into account proportionality considerations before acquiring and using new spyware;
- 14.5. criminalise the sale to and use of spyware by non-State actors;
- 14.6. ratify, if they have not yet done so, the Protocol amending the Convention for the protection of individuals with regard to the automatic processing of personal data (CETS No. 223) known as "Convention 108+", which will apply to the processing of data for national security purposes, and already start implementing its standards in national law;
- 14.7. ratify, if they have not yet done so, the Convention on Cybercrime (ETS No. 185, "Budapest Convention") and its Additional Protocols;
- 14.8. refrain from granting export licenses in respect of spyware technologies to countries where there is a substantial risk that those technologies could be used for internal or transnational repression and/or to commit human rights violations and revoke those granted in such cases;
- 14.9. join the Wassenaar Arrangement if they have not yet done so, and for States already participating in this arrangement, develop a human rights-based framework for the transfer of spyware technologies, according to which export licenses would require a human rights impact assessment of the recipient State and the companies' compliance with the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights;
- 14.10. require that all spyware companies domiciled or conducting substantial activities within their jurisdiction apply human rights due diligence throughout their operations or in respect of such activities, in line with the CM/Rec(2016)3 of Committee of Ministers, and implement standards restricting public procurement contracts to only those companies which demonstrate that they apply human rights due diligence.

Resolution 2513 (2023)

15. The Assembly asks the Venice Commission to assess the legislative framework and practice on targeted surveillance of all member States (in priority Poland, Hungary, Greece, Spain and Azerbaijan; and then Germany, Belgium, Luxembourg, the Netherlands and all the other member States), in order to assess if such framework contains adequate and effective guarantees against any possible abuse of spyware, having regard to the Convention and other Council of Europe standards. Given the level of intrusiveness of Pegasus and similar spyware, clear and precise legislation, robust oversight mechanisms, procedural guarantees and effective remedies must be in place before member States can continue using those tools.

16. The Assembly trusts that the evaluation and review mechanism foreseen in amending Protocol CETS No. 223 will ensure the monitoring of the implementation of the relevant provisions of Convention 108+ in the area of targeted surveillance for national security and law enforcement purposes, including the use of spyware.

17. The Assembly calls on:

17.1. Israel, which enjoys observer status with the Assembly, to:

17.1.1. strengthen its export control mechanisms to ensure that export licenses are denied or revoked with respect to spyware technologies where there is a substantial risk that those technologies could be used for internal or transnational repression and/or to commit human rights violations;

17.1.2. fully co-operate with investigations conducted by Council of Europe member States regarding the use of Pegasus and other spyware exported from Israel or sold by Israeli-based companies;

17.1.3. publish its framework on export control and inform the Assembly about it within six months;

17.2. Morocco, which enjoys partner for democracy status with the Assembly, to:

17.2.1. inform the Assembly within three months on whether it has used Pegasus or similar spyware at home and abroad;

17.2.2. launch within three months a fully independent investigation into the alleged use of Pegasus by State authorities against targets in Morocco and targets within the jurisdiction of Council of Europe member States.

18. The Assembly also calls on spyware and surveillance companies domiciled in Council of Europe member States or conducting substantial activities within their jurisdiction to apply human rights due diligence throughout their operations or in respect of such activities and improve transparency, in line with the CM/Rec(2016)3 of Committee of Ministers and the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights;

19. The Assembly invites the European Union to sign and ratify Convention 108+, make use of the Council of Europe's expertise in this field, and engage with its relevant bodies in areas such as data protection, targeted surveillance and spyware, for the purposes of standard-setting, monitoring and co-operation.

**Recommandation 2258 (2023)¹**

Version provisoire

Le logiciel espion Pegasus et autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à la [Résolution 2513 \(2023\)](#) «Le logiciel espion Pegasus et autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État» et recommande au Comité des Ministres:

1.1. d'adopter une recommandation aux États membres du Conseil de l'Europe sur la surveillance secrète et les droits humains, surtout à la lumière des menaces que présentent les nouvelles technologies de surveillance et les logiciels espions, en tenant dûment compte des normes internationales les plus élevées, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223, «Convention 108+»). La recommandation devrait mettre l'accent sur les points suivants:

1.1.1. les conditions d'acquisition de logiciels espions par les agences et organes gouvernementaux des États membres;

1.1.2. les conditions d'utilisation de la technologie des logiciels espions à des fins d'application de la loi et de sécurité nationale;

1.1.3. les conditions de vente et d'exportation de la technologie des logiciels espions vers des pays tiers;

1.1.4. les procédures d'autorisation, les mécanismes de supervision et de contrôle juridictionnels, les mécanismes de notification et les voies de recours applicables à l'utilisation de logiciels espions par les autorités nationales;

1.1.5. les mécanismes garantissant une obligation de rendre des comptes en cas d'utilisation illégale de logiciels espions;

1.1.6. les normes de diligence raisonnable en matière de droits humains pour les entreprises de logiciels espions;

1.1.7. l'aspect transnational de la surveillance numérique et de l'utilisation de logiciels espions;

1.1.8. le rôle des parlements nationaux;

1.2. d'examiner la faisabilité d'une convention du Conseil de l'Europe sur l'acquisition, l'utilisation, la vente et l'exportation de logiciels espions;

1.3. de coordonner ses initiatives avec d'autres organisations internationales, y compris l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies, dans les domaines de la protection des données, de la surveillance ciblée et des logiciels espions, à des fins d'établissement de normes et de coopération.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2023 (22^e séance) (voir [Doc. 15825](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2023 (22^e séance).



Recommendation 2258 (2023)¹
Provisional version

Pegasus and similar spyware and secret state surveillance

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to [Resolution 2513 \(2023\)](#) “Pegasus and similar spyware and secret state surveillance” and recommends that the Committee of Ministers:

1.1. adopt a recommendation to member States of the Council of Europe on secret surveillance and human rights, particularly in the light of the threats posed by new surveillance technologies and spyware, taking due account of the highest international standards, the case law of the European Court of Human Rights and Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 223, “Convention 108+”). The recommendation should focus on:

- 1.1.1. the conditions for the acquisition of spyware by member States' government bodies and agencies;
- 1.1.2. the conditions for the use of spyware technologies for law enforcement and national security purposes;
- 1.1.3. the conditions for the sale and export of spyware technologies to third countries;
- 1.1.4. authorisation procedures, judicial supervision and oversight mechanisms, notification mechanisms and remedies applicable to the use of spyware by State authorities;
- 1.1.5. accountability mechanisms in cases of unlawful use of spyware;
- 1.1.6. human rights due diligence standards for spyware companies;
- 1.1.7. the transnational aspect of digital surveillance and the use of spyware;
- 1.1.8. the role of national parliaments;

1.2. examine the feasibility of a Council of Europe Convention on the acquisition, use, sale and export of spyware;

1.3. co-ordinate its efforts with other international organisations, including the European Union and the United Nations, in the areas of data protection, targeted surveillance and spyware, for the purposes of standard-setting and co-operation.

1. *Assembly debate* on 11 October 2023 (22nd sitting) (see [Doc. 15825](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2023 (22nd sitting).



**Résolution 2514 (2023)¹**

Version provisoire

La prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes en situation de handicap

Assemblée parlementaire

1. La question du handicap, qui comprend une multitude de réalités, a une portée universelle. Une personne sur cinq dans le monde se trouve en situation de handicap au cours de sa vie. L'inclusion des personnes en situation de handicap au sein de la société, l'objectif principal de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, a connu des avancées significatives ces dernières années. Néanmoins, elle n'est pas encore pleinement réalisée dans les États membres du Conseil de l'Europe.
2. La pandémie de covid-19 a entraîné un isolement plus important et une dépendance accrue des personnes en situation de handicap. Les possibilités de participation pour toutes et tous à la vie sociale, économique et politique demeurent limitées et les obstacles à la réalisation de l'inclusion sont nombreux. Les personnes en situation de handicap, dans toute leur diversité, demeurent particulièrement vulnérables face aux violences et aux discriminations.
3. Les violences fondées sur le genre faites aux femmes et aux filles trouvent leur origine dans les inégalités des genres profondément ancrées. L'invisibilisation des femmes en situation de handicap et l'entretien d'une dépendance économique et sociale créent un contexte de vulnérabilité accrue qui s'ajoute à ces inégalités. En outre, les violences faites aux femmes en situation de handicap, qu'elles soient physiques, sexuelles, psychologiques, structurelles ou économiques, demeurent un sujet tabou, et ce malgré la prise de conscience généralisée de l'urgence à prévenir et lutter contre les violences sexuelles avec le mouvement #metoo.
4. 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») souligne dans son article 4.3 que la protection et le soutien fournis en vertu de la Convention doivent être accessibles à toutes les femmes sans discrimination, y compris en ce qui concerne leur âge, leur handicap, leur statut marital, leur appartenance à une minorité nationale, leur statut de migrant ou de réfugié, leur identité de genre ou leur orientation sexuelle. L'Assemblée parlementaire réitère son soutien indéfectible à la Convention d'Istanbul et à sa [Résolution 2479 \(2023\)](#) «La Convention d'Istanbul: progrès et défis». La prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes en situation de handicap doivent devenir une priorité politique. L'accessibilité des campagnes de prévention, des informations pour les survivantes, de l'aide juridique et des structures d'accueil doit être garantie. L'Assemblée reconnaît par ailleurs que la violence à l'égard des femmes et des filles en situation de handicap a une dimension intersectionnelle. L'intersection du handicap avec le genre, l'origine, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre, les caractéristiques sexuelles, le statut migratoire ou la religion doit être prise en compte.
5. La société infantilise les femmes en situation de handicap en ne leur permettant pas de faire des choix éclairés sur leur vie, notamment en matière de santé et de droits sexuels et reproductifs. Les stérilisations forcées, encore constatées en Europe, sont un reflet du validisme de la société qui érige en norme sociale la

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2023 (22^e séance) (voir [Doc. 15828](#), rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Béatrice Fresko-Rolfo). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2023 (22^e séance).



Résolution 2514 (2023)

personne «valide» et de la prééminence du système patriarcal et augmentent le risque de violences sexuelles. Elles sont une forme de violence condamnée par la Convention d'Istanbul. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 1945 \(2013\)](#) «Mettre fin aux stérilisations et castrations forcées» et réitère son appel à l'interdiction de ces pratiques.

6. Une société qui isole les personnes ayant un handicap n'est ni pleinement démocratique, ni inclusive. L'Assemblée regrette l'absence de priorisation des politiques d'accompagnement des personnes en situation de handicap vers l'inclusion. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2431 \(2022\)](#) «La désinstitutionnalisation des personnes handicapées», sa [Résolution 2291 \(2019\)](#) «Mettre fin à la contrainte en santé mentale: nécessité d'une approche fondée sur les droits humains» et sa [Résolution 2258 \(2019\)](#) «Pour une population active intégrant les personnes handicapées». Elle réitère son appel à la désinstitutionnalisation des personnes en situation de handicap et souligne que leur participation à la vie sociale, économique et politique de nos pays est bénéfique à de multiples niveaux. Elle appelle à un changement systémique afin de parvenir à l'inclusion effective et de prévenir les violences faites aux personnes en situation de handicap, dans toute leur diversité.

7. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que les États observateurs, et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie:

7.1. à ratifier et mettre en œuvre, s'ils ne l'ont pas encore fait, 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;

7.2. à interdire, si cela n'a pas encore été fait, les stérilisations forcées et les avortements forcés, et à assurer l'octroi d'indemnités aux personnes ayant subi ces formes de violence;

7.3. à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2012)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits des femmes et des filles handicapées, qui les appelle à mettre en place des mesures spécifiques afin d'améliorer l'accès des femmes en situation de handicap à la justice et de les protéger contre les violences;

7.4. à mettre en œuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et à poursuivre le processus de désinstitutionnalisation des personnes en situation de handicap, ou à l'initier si cela n'a pas encore été fait;

7.5. à effectuer des collectes de données sur la violence fondée sur le genre en tenant compte du handicap, et à soutenir des travaux de recherche sur les violences fondées sur le genre faites aux femmes en situation de handicap.

8. En ce qui concerne la prévention de la violence à l'égard des femmes en situation de handicap, l'Assemblée appelle ces États:

8.1. à faire de l'inclusion des personnes en situation de handicap une priorité, en soutenant leur accès à l'éducation, à l'emploi et à la culture, en investissant dans l'accessibilité et en promouvant de leur participation à la vie économique, culturelle, politique et publique, et en soutenant en particulier l'empouvoirement des femmes en situation de handicap;

8.2. à déconjugaliser l'aide aux personnes en situation de handicap, les rendant ainsi moins dépendantes sur le plan financier;

8.3. à adopter des stratégies ou des plans d'action nationaux inclusifs visant à prévenir et combattre la violence fondée sur le genre, tenant compte du handicap et des intersections entre genre, âge, origine, orientation sexuelle, identité de genre, expression de genre, caractéristiques sexuelles, statut migratoire et handicap, et en garantissant la participation de membres d'organisations représentant les personnes en situation de handicap à leur élaboration;

8.4. à inclure une dimension de genre dans les politiques nationales du handicap;

8.5. à mener des campagnes de prévention des violences fondées sur le genre qui sont inclusives et accessibles aux personnes en situation de handicap, et à mener des actions spécifiques de prévention des violences au sein des établissements recevant des personnes en situation de handicap;

8.6. à former les professionnel·le·s de la santé et les travailleuses et travailleurs sociaux sur les droits, la dignité, l'autonomie et les besoins des femmes en situation de handicap, dans toute leur diversité;

8.7. à renforcer les contrôles dans les établissements recevant des personnes en situation de handicap par des instances indépendantes et à assurer la protection des membres du personnel de ces établissements qui dénonceraient des faits de violence;

- 8.8. à mener des actions de sensibilisation sur la question des mariages forcés de femmes en situation de handicap, notamment en temps de conflit;
 - 8.9. à fournir des informations sur les droits sexuels et reproductifs dans des formats accessibles;
 - 8.10. à mener des campagnes de sensibilisation sur la question des violences au sein des familles afin de prévenir les incestes, notamment commis contre les filles en situation de handicap, et à soutenir financièrement et moralement les familles et les parents dans leur travail d'accompagnement des filles et des femmes en situation de handicap;
 - 8.11. à mener des campagnes de lutte contre les stéréotypes à l'encontre des personnes en situation de handicap, en tenant compte de la diversité des handicaps.
9. En ce qui concerne le soutien aux survivantes de violences fondées sur le genre en situation de handicap, l'Assemblée appelle ces États:
- 9.1. à fournir des informations inclusives et accessibles sur les services d'assistance et de soutien pour les survivantes de violences;
 - 9.2. à assurer la formation du personnel travaillant dans les services spécialisés pour les survivantes de violences fondées sur le genre, sur la prise en compte du handicap et l'accueil inclusif, et à garantir l'accessibilité de ces structures ainsi que des lignes d'assistance;
 - 9.3. à former la police, les procureurs et les juges aux spécificités du handicap et aux normes internationales en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap, et assurer que des outils de communication adaptés aux personnes en situation de handicap soient mis à disposition;
 - 9.4. à prendre les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles en matière d'accès à la justice rencontrés par les femmes en situation de handicap, en veillant à ce qu'elles bénéficient de procédures et d'aménagements adaptés à leur handicap, ainsi que de l'accessibilité à toutes les procédures;
 - 9.5. à assurer l'accès aux soins post-traumatiques, y compris au soutien psychologique sur le long-terme, à toutes les survivantes de violences fondées sur le genre, en tenant compte des besoins spécifiques de survivantes de violences sexuelles en situation de handicap en temps de conflit;
 - 9.6. à offrir une aide juridique gratuite, notamment une aide juridique spécialisée de première ligne et de seconde ligne, à toutes les femmes en situation de handicap survivantes de violences, afin qu'elles puissent avoir accès à des avocats spécialisés et correctement formés;
 - 9.7. à veiller à ce que toutes les voies de recours juridiques soient mises en place pour garantir que les femmes en situation de handicap qui ont été exposées à des violences aient accès à des mécanismes d'indemnisation.
10. L'Assemblée encourage les Etats membres à soutenir financièrement les organisations non-gouvernementales œuvrant à la promotion de l'inclusion des personnes en situation de handicap, à la prévention et la lutte contre les violences fondées sur le genre et au soutien des survivantes.
11. L'Assemblée appelle les parlements nationaux à assurer l'accessibilité de leurs structures et de leurs travaux aux personnes en situation de handicap, si tel n'est pas encore le cas, et les partis politiques à encourager la participation des femmes en situation de handicap à la vie politique.
12. L'Assemblée appelle ses membres à tenir des débats au sein de leurs parlements nationaux sur les progrès et défis dans la réalisation de l'inclusion des personnes en situation de handicap, et sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes en situation de handicap.

Resolution 2514 (2023)¹
Provisional version

Preventing and combating violence against women with disabilities

Parliamentary Assembly

1. The issue of disability, which encompasses a multitude of realities, is universal in scope. One in five people in the world will experience a disability at some point in their lives. The inclusion of persons with disabilities in society, the main objective of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, has made significant progress in recent years. However, it has not yet been fully achieved in Council of Europe member States.

2. The Covid-19 pandemic has led to greater isolation and increased dependence among persons with disabilities. Opportunities for all to participate in social, economic and political life remain limited, and there are many obstacles to achieving inclusion. Persons with disabilities, in all their diversity, remain particularly vulnerable to violence and discrimination.

3. Gender-based violence against women and girls originates in deeply entrenched gender inequalities. The invisibilisation of women with disabilities and continued economic and social dependence create a context of heightened vulnerability that compounds these inequalities. In addition, violence against women with disabilities, whether physical, sexual, psychological, structural or economic, remains a taboo subject, despite the general increase in awareness of the urgent need to prevent and combat sexual violence thanks to the #MeToo movement.

4. The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention") states in Article 4.3 that the protection and support provided under the Convention are to be accessible to all women without discrimination, including with respect to age, disability, marital status, association with a national minority, migrant or refugee status, gender identity or sexual orientation. The Parliamentary Assembly reiterates its unwavering support for the Istanbul Convention and its [Resolution 2479 \(2023\)](#) "The Istanbul Convention: progress and challenges". Preventing and combating violence against women with disabilities must become a political priority. The accessibility of prevention campaigns, information for survivors, legal aid and shelters must be guaranteed. The Assembly recognises furthermore that there is an intersectional dimension to violence against women and girls with disabilities. Due account must be taken of the intersection of disability with gender, origin, sexual orientation, gender identity, gender expression, sex characteristics, migration status or religion.

5. Society infantilises women with disabilities by not allowing them to make informed choices about their lives, including their sexual and reproductive health and rights. Forced sterilisations, which are still happening in Europe, are a reflection of society's validation of the "able-bodied" person as the social norm, and of the pre-eminence of the patriarchal system and they increase the risk of sexual violence. They are one of the forms of violence condemned by the Istanbul Convention. The Assembly refers to its [Resolution 1945 \(2013\)](#) "Putting an end to coerced sterilisations and castrations" and reiterates its call for these practices to be banned.

1. *Assembly debate* on 11 October 2023 (22nd sitting) (see [Doc. 15828](#), report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Béatrice Fresko-Rolfo). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2023 (22nd sitting).



Resolution 2514 (2023)

6. A society that isolates persons with disabilities is neither fully democratic nor inclusive. The Assembly regrets the lack of prioritisation of policies to support persons with disabilities towards inclusion. The Assembly refers to its [Resolution 2431 \(2022\)](#) “Deinstitutionalisation of persons with disabilities”, [Resolution 2291 \(2019\)](#) “Ending coercion in mental health: the need for a human rights-based approach”, and [Resolution 2258 \(2019\)](#) “For a disability-inclusive workforce”. It reiterates its call for the deinstitutionalisation of persons with disabilities and stresses that their participation in the social, economic and political life of our countries is beneficial on multiple levels. It calls for systemic change to achieve effective inclusion and prevent violence against persons with disabilities, in all their diversity.

7. In the light of these considerations, the Assembly calls on Council of Europe member States as well as observer States and all States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status, to:

7.1. ratify and implement, if they have not already done so, the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence;

7.2. prohibit, if they have not already done so, forced sterilisations and forced abortions and ensure that those who have suffered violence of this type receive compensation;

7.3. implement Recommendation CM/Rec(2012)6 of the Committee of Ministers to member States on the protection and promotion of the rights of women and girls with disabilities, which calls on them to put in place specific measures to improve access to justice for women with disabilities and to protect them from violence;

7.4. implement the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and continue the process of deinstitutionalisation of persons with disabilities, or initiate it if this has not yet been done;

7.5. carry out disability-sensitive data collection on gender-based violence, and support research into gender-based violence against women with disabilities.

8. With regard to preventing violence against women with disabilities, the Assembly calls on these States to:

8.1. make the inclusion of persons with disabilities a priority, supporting their access to education, employment and culture, investing in accessibility and promoting their participation in economic, cultural, political and public life, and supporting in particular the empowerment of women with disabilities;

8.2. disregard the spouse’s income in determining eligibility for disability allowance, thus reducing the financial dependence of persons with disabilities;

8.3. adopt inclusive national strategies or action plans aimed at preventing and combating gender-based violence, taking into account disability and the intersections between gender, age, origin, sexual orientation, gender identity, gender expression, sex characteristics, migration status and disability, and ensuring the participation of members of organisations representing persons with disabilities in the development of such strategies or plans;

8.4. include a gender dimension in national disability policies;

8.5. run campaigns to prevent gender-based violence that are inclusive and accessible to persons with disabilities, and conduct specific initiatives to prevent violence in institutions for persons with disabilities;

8.6. provide health care professionals and social workers with training on the rights, dignity, autonomy and needs of women with disabilities, in all their diversity;

8.7. step up monitoring of institutions for persons with disabilities by independent bodies, and ensure the protection of staff members in such institutions who report cases of violence;

8.8. raise awareness of the issue of forced marriages among women with disabilities, particularly in times of conflict;

8.9. provide information on sexual and reproductive rights in accessible formats;

8.10. carry out awareness-raising campaigns on the issue of violence within the family in order to prevent incest, in particular against girls with disabilities, and support families and parents financially and emotionally in their work accompanying girls and women with disabilities;

8.11. run campaigns to combat stereotypes of persons with disabilities, taking into account the diversity of disability.

Resolution 2514 (2023)

9. With regard to support for survivors of gender-based violence with disabilities, the Assembly calls on these States to:
- 9.1. provide inclusive and accessible information on assistance and support services for survivors of violence;
 - 9.2. provide training on disability mainstreaming and inclusion for staff working in specialist services for survivors of gender-based violence, and ensure that these facilities, as well as helplines, are accessible;
 - 9.3. provide training for the police, prosecutors and judges on the specific features of disability and on international standards on the protection of the rights of persons with disabilities, and ensure that communication tools geared to persons with disabilities are made available;
 - 9.4. take the necessary measures to eliminate the obstacles to access to justice faced by women with disabilities, ensuring the provision of disability-appropriate procedures and accommodation and accessibility of all procedures;
 - 9.5. ensure access to post-trauma care, including long-term psychological support, for all survivors of gender-based violence, taking into account the specific needs of survivors of sexual violence with disabilities in times of conflict;
 - 9.6. offer free legal aid, including primary and secondary specialised legal aid to all women with disabilities who are survivors of violence, so that they can access specialised well-trained attorneys;
 - 9.7. ensure that all the legal remedies are put in place to guarantee access to compensation mechanisms for women with disabilities who have been subjected to violence.
10. The Assembly encourages member States to provide financial support to non-governmental organisations working to promote the inclusion of persons with disabilities, prevent and combat gender-based violence and support survivors.
11. The Assembly calls on national parliaments to ensure that their structures and proceedings are accessible to persons with disabilities, if this is not already the case, and on political parties to encourage the participation of women with disabilities in political life.
12. The Assembly calls on its members to hold debates in their national parliaments on progress and challenges in achieving the inclusion of persons with disabilities, and on preventing and combating violence against women with disabilities.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2515 (2023)¹

Version provisoire

Le rôle du Conseil de l'Europe dans la prévention des conflits, le rétablissement de la crédibilité des institutions internationales et la promotion de la paix dans le monde

Assemblée parlementaire

1. Le prix d'une guerre sera toujours bien plus élevé que celui de sa prévention. Au long de ses 74 ans d'existence, le Conseil de l'Europe a joué un rôle actif dans la prévention des conflits sur le continent européen. À cette fin, il a utilisé toute une série d'outils, dont l'alerte précoce et le suivi, le renforcement de la confiance et la promotion de valeurs communes. Cependant, la paix a récemment été fondamentalement remise en question.

2. Après une baisse progressive, le nombre de conflits armés dans le monde est reparti à la hausse en 2010. Quelque 35 conflits sont actuellement en cours. Plusieurs facteurs contribuent à cette recrudescence, notamment l'effondrement de l'État de droit, la fragilité des institutions étatiques, l'exploitation non durable des ressources naturelles qui exacerbe le changement climatique, l'érosion du bien-être social, l'affaiblissement du multilatéralisme et la passivité de la communauté internationale face aux nouvelles menaces – tout ceci étant susceptible de contribuer à la montée des régimes autoritaires. L'ordre international est menacé dans ses fondements par l'agression russe en cours contre l'Ukraine, qui a débuté le 20 février 2014 et s'est considérablement intensifiée le 24 février 2022.

3. Le Statut du Conseil de l'Europe (STE n^o 1) énonce dans son préambule que «la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation». Aux termes de l'article premier du Statut, «le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social». Or une union plus étroite ne peut être réalisée sans paix.

4. De fait, le Conseil de l'Europe est un projet pour la paix qui vise à s'attaquer, de manière structurelle et systématique, aux causes profondes des tensions et des différends avant qu'ils ne dégénèrent en conflits.

5. L'Assemblée parlementaire rappelle que la sécurité est un concept plus étendu que la défense et qu'elle repose dans une large mesure sur le respect des processus démocratiques, des droits humains et de l'État de droit. Bien que les questions relatives à la défense nationale soient explicitement exclues de son champ de compétences, le Conseil de l'Europe est un précurseur en matière de protection de la sécurité démocratique. Cette notion, approuvée pour la première fois par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors du Sommet de Vienne en 1993, ainsi que le concept de «sécurité indivisible», figurant dans la Charte de sécurité européenne (Istanbul, 1999) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), sont aujourd'hui plus pertinents que jamais.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance) (voir [Doc. 15821](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Lesia Vasylenko; et [Doc. 15824](#), avis de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), rapporteur: M. Claude Kern). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance).

Voir également la [Recommandation 2259 \(2023\)](#).



Résolution 2515 (2023)

6. Dans ce nouveau contexte sécuritaire à risque, les États membres du Conseil de l'Europe devraient renouveler leur engagement en faveur des valeurs de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit. Ils devraient réitérer leur soutien au Conseil de l'Europe en tant qu'organisation européenne fondamentale pour développer un espace partagé où ces valeurs peuvent s'épanouir, aux fins de la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale.

7. L'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe devrait élaborer des outils supplémentaires pour promouvoir la sécurité démocratique, notamment une politique de sécurité démocratique commune visant à intensifier les efforts du Conseil de l'Europe en matière de protection et de renforcement de la sécurité internationale. Cette politique devrait garantir que les dispositifs d'alerte précoce et les mesures de confiance sont pleinement utilisés, améliorer les processus d'élaboration des politiques, renforcer l'obligation de rendre des comptes et permettre de prévenir les conflits dans l'avenir. Cette politique devrait être élaborée et mise en œuvre dans le cadre du mandat juridique et politique du Conseil de l'Europe, en complémentarité avec les activités des autres organisations internationales compétentes dans ce domaine.

8. L'Assemblée conseille vivement aux États membres de se garder d'engager des interactions officielles avec les gouvernements de la Fédération de Russie et du Bélarus, particulièrement dans le domaine des nominations diplomatiques.

9. L'Assemblée devrait tirer pleinement parti de son grand potentiel afin de contribuer à la réforme de l'architecture de sécurité mondiale, car son bon fonctionnement aura un impact direct sur la sécurité démocratique de ses États membres. Ce faisant, l'Assemblée devrait promouvoir la coordination et la coopération entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales.

10. L'Assemblée souligne aussi l'importance de la procédure complémentaire conjointe, qui permet aux organes statutaires du Conseil de l'Europe d'agir ensemble en cas de violation flagrante par un État membre de ses obligations statutaires.

11. En outre, l'Assemblée souligne le rôle des parlements nationaux dans l'exercice de leur fonction essentielle, qui est de défendre la démocratie représentative en Europe, de réfléchir et de donner des conseils sur les meilleurs moyens de faire avancer les démocraties modernes et de préserver la sécurité démocratique.

12. Compte tenu de ces considérations, l'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne la sécurité et la résilience démocratiques:

12.1. de garantir le respect de l'État de droit et des droits et libertés fondamentaux, afin d'instaurer la confiance dans les institutions publiques de chaque État membre;

12.2. d'engager un dialogue sur l'état de la démocratie en Europe, de manière à consolider le rôle du Conseil de l'Europe en tant que garant de la démocratie au sein de la grande Europe;

12.3. de réfléchir à la manière dont le débat public peut être organisé dans les États membres pour sensibiliser à la sécurité démocratique et d'examiner les moyens de renforcer la résilience démocratique;

12.4. de privilégier les relations de bon voisinage et de s'engager à résoudre les différends et les désaccords par le dialogue et la diplomatie;

12.5. de donner la priorité à l'utilisation des dispositifs d'alerte précoce et des mesures de confiance;

12.6. de s'engager en faveur d'un règlement pacifique des différends en reconnaissant comme obligatoire la juridiction des tribunaux internationaux, en renforçant leurs capacités et en rationalisant leurs procédures;

12.7. d'assurer l'accès rapide des décideurs à l'expertise juridique internationale pour guider les politiques nationales;

12.8. d'intensifier la coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et de soutenir ses activités;

12.9. de soutenir la coopération transfrontalière et les autres efforts visant à désamorcer les tensions et de promouvoir la compréhension au niveau local, notamment auprès de la société civile;

12.10. de promouvoir le dialogue multilatéral et de contribuer à harmoniser les positions des différentes organisations internationales, ce qui ouvrira la voie à une réponse commune forte aux violations du droit international;

- 12.11. d'entamer un dialogue visant à consolider les positions des États membres sur la réforme des institutions cruciales de sécurité, en particulier le Conseil de sécurité des Nations Unies, et de mener une politique active et concertée pour initier le changement;
- 12.12. d'investir dans tous les aspects d'une approche globale de la sécurité, y compris la sécurité profonde/douce, la sécurité humaine et la résilience démocratique;
- 12.13. de reconnaître que la notion de sécurité est étroitement liée à de nombreux défis, tels que la dépendance énergétique et le changement climatique;
- 12.14. de préserver leurs sociétés des attaques contre le bon fonctionnement de la démocratie, y compris la désinformation et la mésinformation, et en particulier des tentatives internes ou externes d'entrave ou d'ingérence dans les processus électoraux;
- 12.15. de promouvoir le rôle de la société civile, en trouvant des moyens d'associer les citoyens aux processus décisionnels et en garantissant la liberté d'association;
- 12.16. de veiller à ce que la capacité d'accéder à l'information et de la diffuser soit protégée, notamment en garantissant un environnement médiatique indépendant et pluraliste;
- 12.17. de s'attaquer aux inégalités socio-économiques, qui menacent la stabilité démocratique de nos pays et entament la confiance des citoyens dans la politique;
- 12.18. de réfléchir, par exemple dans le cadre du Forum mondial de la Démocratie qui se tiendra à Strasbourg en novembre 2023, aux moyens de renforcer la démocratie en l'ancrant plus profondément dans l'État à tous ses niveaux, et en la consolidant au niveau transnational;
13. En ce qui concerne le rôle du Conseil de l'Europe, l'Assemblée recommande à ses États membres:
- 13.1. de souscrire pleinement au multilatéralisme fondé sur des règles, tout en œuvrant pour le renforcer davantage, notamment en assurant le plein respect du droit international et l'exécution des obligations découlant des conventions auxquelles ils sont parties;
- 13.2. de veiller à ce que l'architecture multilatérale européenne soit plus réactive et plus efficace pour relever les défis actuels;
- 13.3. de donner un nouvel élan et d'apporter un soutien politique au rôle central du Conseil de l'Europe en tant que garant des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit en Europe et en tant que plateforme pour le dialogue politique, la diplomatie et le multilatéralisme;
- 13.4. de soutenir le développement des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la sécurité et de la résilience démocratiques;
- 13.5. d'encourager toutes les initiatives visant à assurer l'obligation de rendre des comptes en cas de violations du droit international, en reconnaissant la compétence de la Cour pénale internationale, en levant toutes les limites juridictionnelles pour la poursuite du crime d'agression et, lorsque cela est nécessaire, de garantir la pleine responsabilité des actes commis, en établissant des tribunaux *ad hoc* dotés d'une compétence étroitement définie, tels qu'un tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine;
- 13.6. d'encourager la participation du Conseil de l'Europe, en fonction des besoins, aux consultations et négociations pertinentes et à l'assistance technique et spécialisée concrète nécessaire dans le cadre de la création du tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine;
- 13.7. de faire respecter l'obligation d'indemniser la victime de l'agression, notamment au moyen de mesures légales de confiscation de biens appartenant à l'État et de biens appartenant à des personnes privées;
- 13.8. de soutenir la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation complet tel que le prévoit la Déclaration de Riga du 11 septembre 2023, comprenant notamment le développement du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine déjà existant et d'une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation;
- 13.9. de soutenir la contribution active du Conseil de l'Europe à la promotion des réformes destinées à rendre le fonctionnement d'autres organisations plus efficace;
- 13.10. d'allouer les financements nécessaires pour assurer la viabilité financière du Conseil de l'Europe;

Résolution 2515 (2023)

- 13.11. de donner une suite concrète au Sommet de Reykjavik des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe;
- 13.12. d'allouer les ressources nécessaires pour que le Conseil de l'Europe puisse développer ses travaux sur les mesures de confiance et ainsi contribuer à jeter les bases d'une paix durable.
14. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée devrait:
- 14.1. mettre davantage l'accent sur la diplomatie parlementaire, outil permettant de désamorcer les tensions, de promouvoir le dialogue, de renforcer la compréhension mutuelle et la confiance, et de mieux prévenir les conflits;
- 14.2. contribuer aux efforts du Conseil de l'Europe en matière d'alerte précoce afin de faire face aux situations qui risquent de constituer une menace pour l'État de droit, la sécurité démocratique et les relations de bon voisinage;
- 14.3. renforcer les capacités de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), en particulier en matière d'alerte précoce, en accord avec les conclusions du Sommet du Conseil de l'Europe de 2023, et réfléchir à des mécanismes pour garantir que ces alertes précoces seront dûment prises en considération;
- 14.4. renforcer les éléments relatifs à la prévention et la résolution des conflits ainsi qu'à la sécurité démocratique dans les mandats de ses commissions et sous-commissions;
- 14.5. accorder une plus grande attention aux nouveaux défis en matière de sécurité et à leur lien avec la démocratie, les droits humains et l'État de droit et mobiliser la volonté politique pour s'attaquer aux facteurs structurels qui érodent les institutions démocratiques;
- 14.6. développer la coopération sur le renforcement de la confiance et la prévention des conflits avec d'autres assemblées parlementaires internationales, notamment le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN);
- 14.7. consolider la coopération et mener des activités conjointes avec les parlements nationaux sur le renforcement de la confiance et la prévention des conflits.

Resolution 2515 (2023)¹
Provisional version

The role of the Council of Europe in preventing conflicts, restoring credibility of international institutions and promoting global peace

Parliamentary Assembly

1. The price of every war will always be many times higher than that of its prevention. Throughout its 74 years of history, the Council of Europe has played a key role in preventing conflicts on the European continent, employing a panoply of tools, such as early warning and monitoring, confidence-building, and the promotion of common values. Recently, however, peace has been fundamentally challenged.

2. After a gradual decline, the number of armed conflicts in the world began to rise again in 2010. Some 35 are currently ongoing. Contributing factors to this rise include the breakdown in the rule of law, weak State institutions, unsustainable exploitation of natural resources that exacerbates climate change, erosion of social welfare, the weakening of multilateralism and the passivity of the international community towards emerging threats – all of which might contribute to the rise of authoritarian regimes. The international order has been put under an existential threat as a result of the ongoing Russian aggression against Ukraine launched on 20 February 2014 and drastically escalated on 24 February 2022.

3. The Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) begins with a preambular paragraph declaring that “the pursuit of peace based upon justice and international co-operation is vital for the preservation of human society and civilisation”. According to Article 1 of the Statute, “the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its Members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress”. However greater unity can not be achieved without peace.

4. Indeed, the Council of Europe is a peace project, aimed at tackling, in a structural and systematic way, the root causes of tensions and disputes before they erupt into conflicts.

5. The Parliamentary Assembly recalls that security is a wider concept than defence and rests to a great extent on compliance with democratic processes, human rights and the rule of law. While national defence is explicitly excluded from its scope of responsibility, the Council of Europe is a frontrunner in protecting democratic security. This notion, first endorsed by the Heads of State and Government of the Council of Europe at the 1993 Vienna Summit, as well as the concept of “indivisible security”, included in the Charter for European Security of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (Istanbul, 1999), are today as relevant as ever.

6. In this new security context fraught with risks, Council of Europe member States should renew their commitment to the values of democracy, human rights and the rule of law. They should reiterate their support for the Council of Europe as the cornerstone European organisation to develop a shared space where these values can thrive, in the pursuit of peace based upon justice and international co-operation.

1. *Assembly debate* on 12 October 2023 (23rd sitting) (see [Doc. 15821](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Lesia Vasylenko; and [Doc. 15824](#), opinion of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: Mr Claude Kern). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2023 (23rd sitting).

See also [Recommendation 2259 \(2023\)](#).



Resolution 2515 (2023)

7. The Assembly believes that the Council of Europe should develop additional tools to promote democratic security, namely a common democratic security policy which would aim at intensifying the efforts of the Council of Europe in protecting and strengthening international security. The policy should ensure a comprehensive use of early warning and confidence-building measures, improve policy making, strengthen accountability and prevent future conflicts. This policy should be elaborated and implemented within the legal and political mandate of the Council of Europe, in complementarity with the activities of the other international organisations competent in this field.

8. The Assembly strongly advises member States to refrain from initiating official interactions with the governments of both the Russian Federation and Belarus, particularly in the realm of diplomatic appointments.

9. The Assembly should fully use its high potential to contribute to the reform of the global security architecture, as its good functioning will have a direct impact on the democratic security of Council of Europe member States. In doing so, the Assembly should promote co-ordination and co-operation between the Council of Europe and other international organisations.

10. The Assembly also underscores the importance of the complementary joint procedure, enabling the Council of Europe's statutory organs to take action together in case of a blatant violation by a member State of its obligations under the Statute.

11. In addition, the Assembly underlines the role of national parliaments in fulfilling their key function to uphold representative democracy in Europe, to reflect and advise on the best ways in which modern democracies might advance and democratic security be preserved.

12. In light of these considerations, as regards democratic security and democratic resilience, the Assembly recommends that Council of Europe member States:

12.1. ensure adherence to the rule of law and to fundamental rights and freedoms, so as to build trust in public institutions in every member State;

12.2. engage in a dialogue on the state of democracy in Europe, so as to consolidate the Council of Europe's role as the guardian of democracy throughout greater Europe;

12.3. consider the ways in which public debate can be organised in member States in order to raise awareness about democratic security and to explore ways to strengthen democratic resilience;

12.4. prioritise good neighbourly relations, and commit to resolving disputes and disagreements through dialogue and diplomacy;

12.5. give priority to the use of early warning and confidence-building measures;

12.6. commit to peaceful settlement of disputes by recognising as compulsory the jurisdiction of international tribunals, strengthening their capacities and streamlining their procedures;

12.7. ensure early access of decision makers to international legal expertise to guide national policies;

12.8. intensify co-operation with the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and support its activities;

12.9. support cross-border co-operation and other efforts to defuse tensions and promote understanding at the local level, including with and among civil society;

12.10. promote multilateral dialogue and contribute to the formation of uniform positions of different international organisations which will pave the way to build a strong and unified response to violations of international law;

12.11. start a dialogue on consolidating member States' positions on reforming crucial security institutions, in particular the United Nations Security Council, and pursue an active and concerted policy to initiate change;

12.12. invest in all aspects of a comprehensive security approach, including deep/soft security, human security, and democratic resilience;

12.13. recognise that the notion of security is closely intertwined with numerous challenges, such as energy dependence and climate change;

12.14. safeguard their societies from attacks on the good functioning of democracy, including disinformation and misinformation, and particularly from internal or external attempts to undermine, or interfere in, electoral processes;

- 12.15. promote the role of civil society, finding ways of involving citizens in decision-making processes and safeguarding freedom of association;
- 12.16. ensure that the ability to access and impart information is protected, including by guaranteeing an independent and pluralistic media environment;
- 12.17. tackle socio-economic inequalities, which threaten the democratic stability of our countries and dent citizens' trust in politics;
- 12.18. consider, for instance in the framework of the World Forum for Democracy to be held in Strasbourg in November 2023, the ways in which democracy can be strengthened by giving it a firmer foothold at all levels of the State and also by reinforcing it at the transnational level.
13. As regards the role of the Council of Europe, the Assembly recommends that its member States:
- 13.1. fully subscribe to rules-based multilateralism while striving to further strengthen it, in particular by ensuring full compliance with international law and the honouring of the obligations stemming from the conventions to which they are parties;
- 13.2. ensure that the European multilateral architecture is more responsive and effective in tackling the present challenges;
- 13.3. give fresh impetus and political support to the central role of the Council of Europe as the guardian of human rights, democracy and the rule of law in Europe and as a platform for political dialogue, diplomacy and multilateralism;
- 13.4. support the further development of Council of Europe work in the area of democratic security and democratic resilience;
- 13.5. promote all efforts aimed at ensuring accountability for violations of international law by recognising the jurisdiction of the International Criminal Court, lifting all jurisdictional limits for the prosecution of the crime of aggression and, when necessary, to ensure full accountability, establishing *ad hoc* tribunals with a narrowly defined jurisdiction, such as a special tribunal for the crime of aggression against Ukraine;
- 13.6. encourage the participation of the Council of Europe, as appropriate, in relevant consultations and negotiations and the provision of concrete expert and technical support for the process of creating the special tribunal for the crime of aggression against Ukraine;
- 13.7. enforce the duty to provide compensation to the victim of aggression, including by lawful confiscation of State-owned and private-owned assets;
- 13.8. support the establishment of a comprehensive compensation mechanism as provided by the Riga Declaration of 11 September 2023, including the development of the already-created Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine and an international commission for the examination of claims for the damages;
- 13.9. support the active role of the Council of Europe in promoting reforms of other international organisations to ensure their effective functioning;
- 13.10. allocate the necessary financial resources to ensure the financial sustainability of the Council of Europe;
- 13.11. ensure effective follow up to the Reykjavik Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe;
- 13.12. allocate the necessary resources to ensure that the Council of Europe can expand its work on confidence-building measures to help lay the foundations for long-lasting peace.
14. As regards its own activities, the Assembly should:
- 14.1. increase its focus on parliamentary diplomacy as a tool to defuse tensions, promote dialogue, reinforce mutual understanding and enhance confidence building and conflict prevention;
- 14.2. contribute to the Council of Europe's efforts on early warning in order to address situations which risk posing a threat to the rule of law, democratic security and good neighbourly relations;

Resolution 2515 (2023)

14.3. strengthen the capacity of both the Committee on Political Affairs and Democracy and the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), in particular in terms of early warning, in line with the conclusions of the 2023 Council of Europe Summit, and give consideration to mechanisms to ensure that due account is taken of such early warnings;

14.4. strengthen elements relating to conflict prevention, conflict resolution and democratic security in the terms of reference of its committees and sub-committees;

14.5. place greater emphasis on new security challenges and how they relate to democracy, human rights and the rule of law and mobilise political will to address structural factors that erode democratic institutions;

14.6. enhance co-operation on confidence building and conflict prevention with other international parliamentary assemblies, including the European Parliament, the OSCE Parliamentary Assembly and the Parliamentary Assembly of the North Atlantic Treaty Organization (NATO);

14.7. strengthen co-operation and carry out joint activities with national parliaments on confidence building and conflict prevention.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2259 (2023)¹

Version provisoire

Le rôle du Conseil de l'Europe dans la prévention des conflits, le rétablissement de la crédibilité des institutions internationales et la promotion de la paix dans le monde

Assemblée parlementaire

1. Rappelant sa [Résolution 2515 \(2023\)](#) «Le rôle du Conseil de l'Europe dans la prévention des conflits, le rétablissement de la crédibilité des institutions internationales et la promotion de la paix dans le monde», l'Assemblée parlementaire estime que le Conseil de l'Europe devrait élaborer des outils supplémentaires pour promouvoir la sécurité démocratique. Si les questions relatives à la défense nationale sont explicitement exclues du champ de compétences du Conseil de l'Europe, ce dernier joue un rôle crucial dans le renforcement de la sécurité démocratique.
2. L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine est toutefois l'exemple le plus récent et l'un des plus extrêmes de l'efficacité limitée des mécanismes actuels du Conseil de l'Europe lorsqu'il s'agit de garantir la sécurité en tant que condition préalable essentielle à la protection de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit.
3. Pour remédier à cette faiblesse, l'Assemblée propose la création d'une politique de sécurité démocratique commune du Conseil de l'Europe, qui catalyserait les efforts de ce dernier en matière de protection et de renforcement de la sécurité internationale et renforcerait son impact dans ce domaine. Cette politique devrait garantir que les dispositifs d'alerte précoce et les mesures de confiance sont pleinement utilisés, améliorer les processus d'élaboration des politiques, renforcer l'obligation de rendre des comptes et permettre de prévenir les conflits dans l'avenir.
4. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à envisager l'élaboration d'une politique de sécurité démocratique commune visant à renforcer le rôle et l'impact du Conseil de l'Europe en matière de sécurité démocratique et dans la prévention des conflits et à créer des conditions préalables pour une paix durable. Cette politique devrait être élaborée et mise en œuvre dans le cadre du mandat juridique et politique du Conseil de l'Europe, en complémentarité avec les activités des autres organisations internationales compétentes dans ce domaine, et devrait en particulier traiter des moyens d'améliorer le processus décisionnel des organes directeurs des Nations Unies, de renforcer l'obligation, pour les responsables de crimes, de répondre de leurs actes conformément au droit international, et de veiller au respect du devoir de réparation à la suite de faits internationalement illicites.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance) (voir [Doc. 15821](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Lesia Vasylenko; et [Doc. 15824](#), avis de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), rapporteur: M. Claude Kern). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance).



Recommendation 2259 (2023)¹
Provisional version

The role of the Council of Europe in preventing conflicts, restoring credibility of international institutions and promoting global peace

Parliamentary Assembly

1. Recalling its [Resolution 2515 \(2023\)](#) “The role of the Council of Europe in preventing conflicts, restoring credibility of international institutions and promoting global peace”, the Parliamentary Assembly believes that the Council of Europe should develop additional tools to promote democratic security. While national defence is explicitly excluded from the scope of responsibility of the Council of Europe, the Organisation plays a crucial role in strengthening democratic security.
2. The Russian Federation’s aggression against Ukraine, however, is the most recent and one of the most extreme examples of the limited effectiveness of the current Council of Europe’s mechanisms when it comes to guaranteeing security as a basic precondition for the protection of democracy, human rights and the rule of law.
3. To remedy this weakness, the Assembly proposes the creation of a Council of Europe common democratic security policy, which would catalyse efforts of the Council of Europe in protecting and strengthening international security and enhance its impact in this area. The policy should ensure a comprehensive use of early warning and confidence-building measures, improve policy making, strengthen accountability and prevent future conflicts.
4. In the light of the above, the Assembly invites the Committee of Ministers to consider developing a common democratic security policy aimed at enhancing the role and impact of the Council of Europe in democratic security and conflict prevention, and at creating the preconditions for long-lasting peace. This policy should be elaborated and implemented within the legal and political mandate of the Council of Europe, in complementarity with the activities of the other international organisations competent in this field, and in particular should address the issues of improving the United Nations governing bodies’ decision-making process, enhancing accountability for crimes in accordance with international law and enforcing the duty to make reparations for internationally wrongful acts.

1. *Assembly debate* on 12 October 2023 (23rd sitting) (see [Doc. 15821](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Lesia Vasylenko; and [Doc. 15824](#), opinion of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: Mr Claude Kern). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2023 (23rd sitting).



**Résolution 2516 (2023)¹**

Version provisoire

Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire condamne une nouvelle fois avec la plus grande fermeté la guerre brutale d'agression en cours de la Fédération de Russie contre l'Ukraine – qui est un crime en soi – et les atrocités graves, persistantes et à grande échelle et les autres violations du droit international, du droit international humanitaire et des droits humains dont la Fédération de Russie se rend coupable, par l'intermédiaire de ses dirigeants politiques et militaires, de ses forces armées et de ses auxiliaires.
2. Réaffirmant sa solidarité avec le peuple ukrainien et faisant écho à la déclaration de Reykjavík adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors du 4^e Sommet du Conseil de l'Europe (16 et 17 mai 2023), l'Assemblée réitère son engagement inébranlable à se tenir aux côtés de l'Ukraine aussi longtemps qu'il le faudra jusqu'à sa victoire et son soutien à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, y compris ses eaux territoriales.
3. L'Assemblée réitère sa non-reconnaissance de la tentative d'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, ainsi que de certaines parties des régions ukrainiennes de Donetsk, Kherson, Louhansk et Zaporijjia, qui viole le droit international, et constitue une menace directe pour la sécurité internationale, avec de graves conséquences pour la communauté internationale. Elle réaffirme qu'elle est disposée à continuer d'exercer des pressions contraignantes sur la Fédération de Russie pour contrer ses actions illégales en prenant de nouvelles mesures contre la Fédération de Russie.
4. Le Conseil de l'Europe a été créé au lendemain de la seconde guerre mondiale, en tant que projet de paix, avec la conviction que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation. Depuis sa création, le Conseil de l'Europe contribue à renforcer les droits humains, la démocratie et l'État de droit parmi ses membres, dont le nombre s'est considérablement accru après la fin de la guerre froide, de sorte qu'il englobe aujourd'hui la quasi-totalité des pays européens.
5. Trente ans après le 1^{er} Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe organisé à Vienne, qui a donné un signal d'espoir à tous les États européens partageant l'aspiration politique à créer un espace juridique commun, un espace commun de paix et une communauté de valeurs, une guerre d'agression à grande échelle occupe le devant de la scène au cœur du continent, dans le contexte d'une dégradation de la situation sécuritaire, caractérisée par des conflits ouverts et gelés, une escalade des tensions et des menaces hybrides. Cet état de fait confirme qu'il faut faire preuve de fermeté en exigeant des États du Conseil de l'Europe qu'ils respectent pleinement leurs engagements et obligations en tant que membres de l'Organisation, car leur adhésion aux normes du Conseil de l'Europe est aussi une garantie de sécurité réciproque, qui est inhérente au principe de sécurité démocratique.

1. *Discussion par l'Assemblée le 12 octobre 2023 (23^e séance)* (voir [Doc. 15842](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Iulian Bulai). *Texte adopté par l'Assemblée le 12 octobre 2023 (23^e séance)*.



Résolution 2516 (2023)

6. Alors que l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine dure depuis plus de neuf ans et que son invasion militaire à grande échelle de l'Ukraine entre dans son 20^e mois, la communauté internationale ne doit pas perdre de vue son objectif premier: présenter un front uni pour faire cesser l'agression et gagner la paix, une paix globale, juste et durable, pour que le règne du droit l'emporte sur le règne de la force. Sans une paix globale, juste et durable en Ukraine, il ne peut y avoir de sécurité durable en Europe; sans un système efficace de gouvernance mondiale fondé sur le droit international, il ne peut y avoir de paix et de sécurité internationales.

7. Pour parvenir à la paix, il faut concourir à la victoire de l'Ukraine militairement, financièrement, politiquement et diplomatiquement, aux niveaux bilatéral et multilatéral. L'Assemblée a déjà apporté son plein soutien à la formule de paix du Président Zelensky, qui constitue la proposition la plus complète pour instaurer une paix globale, juste et durable en Ukraine, soulignant qu'il ne peut y avoir de pourparlers de paix que dans les conditions fixées par l'Ukraine et après le retrait des troupes et de l'équipement militaire russe du territoire entier de l'Ukraine. Il faut intensifier les efforts pour expliquer à l'opinion publique et aux partenaires internationaux les enjeux que représente cette guerre pour la sécurité en Europe et pour la préservation d'un système de gouvernance mondiale fondé sur la prééminence du droit.

8. Pour parvenir à une paix globale, juste et durable, il faut reconnaître la nature, l'étendue et la gravité des crimes commis par la Fédération de Russie. Les violences qui sont perpétrées, le caractère abominable de certains crimes, notamment la déportation d'enfants ukrainiens et la violence sexuelle, et la rhétorique des autorités indiquent que la Fédération de Russie tente d'anéantir la nation ukrainienne en menant une guerre génocidaire. Cette politique délibérée rappelle tragiquement une précédente tentative d'extermination de la nation ukrainienne, la Grande Famine (l'Holodomor), dont le 90^e anniversaire sera commémoré en novembre 2023.

9. Des dizaines de milliers de civils ont disparu et ont été illégalement enlevés, emmenés dans des camps de filtration, et privés de liberté à la suite de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Environ 2 000 de ces victimes de disparitions forcées ont plus de 70 ans. Le non-respect par la Fédération de Russie de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre n'est qu'un exemple du manquement flagrant et systématique de la Fédération de Russie à l'égard de ses obligations juridiques internationales.

10. Depuis le début de l'invasion militaire à grande échelle, la Fédération de Russie n'a pas hésité à utiliser comme une arme les migrants, l'énergie, l'écocide, le levier économique, la passeportisation de citoyens ukrainiens et la déportation forcée d'enfants ukrainiens. Les élections et référendums truqués et illégaux organisés par la Fédération de Russie dans les territoires illégalement et temporairement occupés de l'Ukraine – tout dernièrement du 8 au 10 septembre 2023 – sont une parodie de démocratie et une militarisation des libertés politiques. De même, la décision de la Fédération de Russie de quitter l'initiative céréalière de la mer Noire en juillet 2023 est aussi une militarisation du commerce et de l'alimentation, destinée à accroître l'instabilité mondiale et à affaiblir la détermination de la communauté internationale à soutenir l'Ukraine.

11. Pour parvenir à une paix globale, juste et durable, il faut mettre en place un système complet d'établissement des responsabilités de la Fédération de Russie pour ses crimes. À cet égard, l'Assemblée salue le lancement, sous la forme d'un Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe, du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. S'inscrivant dans la dynamique politique créée par le Sommet de Reykjavik, elle appelle à nouveau à la mise en place d'un mécanisme international d'indemnisation des victimes et à la création d'un tribunal international spécial chargé d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites à l'encontre des dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie pour le crime d'agression contre l'Ukraine.

12. Pour parvenir à une paix globale, juste et durable en Ukraine, il faut investir dans sa reconstruction pour que le pays soit viable sur les plans économique, social, environnemental et politique. La reconstruction matérielle selon le principe «Reconstruire en mieux» doit s'appuyer sur des institutions publiques fortes et résilientes à tous les niveaux, sur une bonne gouvernance démocratique et sur la protection des droits humains et des libertés fondamentales, dans le respect de l'État de droit. À cet égard, l'Assemblée appelle à nouveau à soutenir largement le Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026, qui est essentiel pour reconstruire en mieux la résilience démocratique en Ukraine.

13. La manière dont la communauté internationale répond à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine déterminera le cours de l'histoire européenne et se répercutera sur le système de gouvernance mondiale dans les années à venir. La Fédération de Russie a violé de manière flagrante et éhontée les principes les plus fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies et a paralysé le

fonctionnement du Conseil de sécurité de cette organisation. Pour garantir une paix globale, juste et durable, il faut rétablir le respect de l'État de droit, notamment l'obligation pour tous les États de s'abstenir de recourir à la menace ou à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, comme le souligne le point 5 de la formule de paix du Président Zelensky.

14. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

14.1. décide de reconnaître la Grande Famine (l'Holodomor) comme un acte de génocide visant à briser l'épine dorsale de la nation, de la langue et de la culture ukrainiennes, et commémore ses victimes;

14.2. encourage les parlements des États membres du Conseil de l'Europe et les autres parlements qui ne l'ont pas encore fait à adopter des résolutions qui commémorent les victimes de l'Holodomor et reconnaissent qu'il s'agit d'un génocide.

15. En ce qui concerne la création d'un système complet d'établissement des responsabilités, l'Assemblée:

15.1. apporte son plein soutien à l'Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et invite le plus grand nombre de pays possible à y adhérer;

15.2. appelle les pays représentés à la Conférence des Participants du Registre des dommages à progresser rapidement pour faire en sorte que le Registre des dommages soit opérationnel dès que possible et que le Registre s'appuie, entre autres sources, sur des informations provenant d'organisations non gouvernementales et de défenseurs des droits humains ukrainiens et à fournir des rapports périodiques sur son fonctionnement;

15.3. appelle les États membres et non membres et les autres États à avancer rapidement vers les étapes suivantes en matière de responsabilité et de justice, à savoir la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation global, comprenant une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre des dommages, et un fonds d'indemnisation pour payer les décisions d'indemnisation des dommages accordés par la commission, en particulier en confisquant et en utilisant autrement les avoirs de la Fédération de Russie afin de payer des dommages de guerre en Ukraine;

15.4. soutient l'activité du «groupe restreint» de pays disposés à soutenir la création d'un tribunal international spécial pour le crime d'agression et appelle le «groupe restreint» à parvenir à un accord sur la forme juridique d'un tel mécanisme dès que possible, en tenant compte de la nécessité de maximiser sa légitimité internationale et d'éviter autant que possible les éventuels problèmes juridiques, s'agissant en particulier de la possibilité que des suspects clés se prévalent d'une immunité personnelle ou fonctionnelle;

15.5. appelle la communauté internationale à soutenir fermement la Cour pénale internationale (CPI) et l'équipe commune d'enquête (ECE), notamment le centre international chargé des poursuites pour le crime d'agression contre l'Ukraine (ICPA), afin d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites sur les nombreux crimes de guerre et crimes contre l'humanité que les soldats russes, leurs commandants et leurs auxiliaires ont commis ou ordonnés en Ukraine depuis le début de l'agression en 2014, ainsi que sur le crime d'agression commis par les responsables politiques et militaires de la Fédération de Russie, et à soutenir les initiatives visant à traduire en justice les responsables du transfert forcé d'enfants ukrainiens;

15.6. étant solidaire de toutes les victimes ukrainiennes de disparitions forcées, de leurs familles et de leurs proches, invite la communauté internationale à exiger:

15.6.1. que la Fédération de Russie dresse une liste des personnes détenues illégalement à la suite de l'agression contre l'Ukraine en vue de sa transmission à l'Organisation des Nations Unies, l'Ukraine ou un pays tiers qui assurera leur retour en Ukraine;

15.6.2. la libération immédiate et inconditionnelle des victimes de disparitions forcées, le démantèlement des camps de filtration, et la punition des auteurs de ces crimes.

16. Rappelant l'allocution prononcée par le Président Zelensky devant l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2023, l'Assemblée appelle tous les États qui défendent l'ordre international fondé sur des règles:

16.1. à soutenir la formule de paix du Président Zelensky;

Résolution 2516 (2023)

16.2. à soutenir l'Ukraine dans sa lutte pour défendre son indépendance, sa souveraineté et son intégrité territoriale en lui apportant une assistance politique, financière, juridique, humanitaire et militaire, et en mobilisant les ressources qui seront nécessaires pour financer la reconstruction de l'Ukraine, réparer les dommages causés à l'environnement et restaurer le riche patrimoine culturel et religieux du pays.

17. Saluant l'initiative prise par le Conseil de l'Union européenne d'organiser une réunion des ministres des Affaires étrangères à Kyiv le 2 octobre 2023, pour la première fois dans un État non membre de l'Union européenne, l'Assemblée appelle les parlements et les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à n'épargner aucun effort pour soutenir l'Ukraine sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne en tant que membre à part entière.

18. Saluant les conclusions de la Conférence européenne des présidentes et présidents de parlement, tenue à Dublin les 28 et 29 septembre 2023, qui ont souligné le rôle que les parlements nationaux peuvent jouer dans la définition de l'avenir de l'Europe, l'Assemblée:

18.1. invite les parlements des États membres et non membres à soutenir l'Ukraine:

18.1.1. en demandant aux gouvernements de rendre compte de leur détermination à assurer la victoire de l'Ukraine et une paix globale, juste et durable;

18.1.2. en prévoyant les ressources budgétaires correspondantes et en prenant les décisions législatives qui s'imposent;

18.1.3. en sensibilisant leurs citoyens aux enjeux de la guerre;

18.1.4. en œuvrant à la mise en place d'un système efficace d'établissement des responsabilités de la Fédération de Russie;

18.1.5. en faisant tout leur possible pour assurer le retour, dans leur famille, des enfants ukrainiens déportés;

18.1.6. en agissant pour remédier à la situation alarmante des prisonnières et prisonniers politiques ukrainiens détenus illégalement par la Fédération de Russie afin que toutes celles et tous ceux qui sont injustement incarcérés pour leurs convictions politiques soient immédiatement libérés;

18.2. encourage les parlements à renforcer la diplomatie parlementaire, le dialogue interparlementaire et les efforts diplomatiques pour amener les alliés à soutenir l'Ukraine au niveau mondial, et à promouvoir un système multilatéral de gouvernance mondiale fermement ancré dans l'État de droit;

18.3. contribue, par son expertise et ses conseils, à renforcer la capacité institutionnelle de la Verkhovna Rada et à accroître la résilience démocratique de l'Ukraine;

18.4. encourage les parlements à participer activement à la dimension parlementaire de la plateforme internationale de Crimée, y compris à prendre part à son deuxième sommet qui se tiendra à Prague, en République tchèque, les 23 et 24 octobre 2023;

18.5. invite les parlements des États membres à maintenir ouverts les canaux de dialogue avec les forces d'opposition démocratiques de la Fédération de Russie et du Bélarus qui respectent les valeurs du Conseil de l'Europe, y compris les critères spécifiques établis à cet égard, soutiennent la victoire de l'Ukraine, respectent l'intégrité territoriale des États membres du Conseil de l'Europe et condamnent publiquement l'agression russe.

Resolution 2516 (2023)¹
Provisional version

Ensuring a just peace in Ukraine and lasting security in Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reiterates its firmest condemnation of the Russian Federation's ongoing brutal war of aggression against Ukraine – which is a crime in itself – and of the serious, persistent and widespread atrocities and other violations of international law, international humanitarian law and human rights of which the Russian Federation is responsible, through its political and military leadership, military forces and proxies.
2. Reaffirming its solidarity with the Ukrainian people and echoing the Reykjavík Declaration which was adopted by the Heads of State and Government at the 4th Council of Europe Summit (16-17 May 2023), the Assembly states, once again, its unwavering commitment to stand with Ukraine for as long as it takes for its victory, and its support for the independence, sovereignty, and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognised borders, including its territorial waters.
3. The Assembly reiterates its non-recognition of the attempted illegal annexation by the Russian Federation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, as well as parts of the Donetsk, Kherson, Luhansk and Zaporizhzhia regions of Ukraine, which violates international law, and poses a direct threat to international security with serious consequences for the international community. It reaffirms its readiness to continue exerting restrictive pressure on the Russian Federation to counter its illegal actions through undertaking further measures against the Russian Federation.
4. The Council of Europe was established in the aftermath of the Second World War as a peace project, in the conviction that the pursuit of peace based upon justice and international co-operation is vital for the preservation of human society and civilisation. Since its foundation, the Council of Europe has contributed to strengthening human rights, democracy and the rule of law in its membership, which was substantially expanded following the end of the Cold War so as to embrace nearly all European countries.
5. Thirty years since the 1st Council of Europe Summit of Heads of State and Government in Vienna, which gave a signal of hope to all European States who shared the political aspiration to establish a common legal space, a common area of peace and a community of values, a full-scale war of aggression has taken centre stage in the heart of the continent, against the backdrop of a deteriorated security situation characterised by open and frozen conflicts, escalating tensions and hybrid threats. This state of affairs confirms the need for firmness in demanding that Council of Europe States fully uphold their commitments and obligations as members of the Organisation, as their adherence to Council of Europe standards is also a guarantee of security for each other, as inherent in the principle of democratic security.
6. As the Russian Federation's aggression against Ukraine has continued for more than nine years and its full-scale military invasion of Ukraine enters its 20th month, the international community should not lose sight of its primary objective: presenting a united front to stop the aggression and win a peace which is comprehensive, just and lasting, ensuring that the rule of law prevails over the rule of force. Without a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine there cannot be durable security in Europe; without an effective system of global governance based on international law, there cannot be international peace and security.

1. *Assembly debate* on 12 October 2023 (23rd sitting) (see [Doc. 15842](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Iulian Bulai). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2023 (23rd sitting).



Resolution 2516 (2023)

7. Achieving peace means supporting the victory of Ukraine militarily, financially, politically, and diplomatically at bilateral and multilateral levels. The Assembly has already given its full backing to President Zelenskyy's peace formula as the most comprehensive proposal for a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine, underlining that any peace talks can only take place under the conditions set out by Ukraine and after the withdrawal of the Russian troops and military equipment from the whole territory of Ukraine. Greater efforts are necessary to explain to the public and to international partners the stakes of this war for security in Europe and for the preservation of a system of global governance based on the rule of law.

8. Achieving a comprehensive, just and lasting peace means recognising the nature, extent and gravity of the crimes committed by the Russian Federation. The violence being perpetrated, the hideous character of some crimes including the deportation of Ukrainian children and sexual violence, and the rhetoric of the authorities indicate an attempt by the Russian Federation to annihilate the Ukrainian nation, waging a genocidal war. This deliberate policy stands out as a tragic reminder of an earlier attempt to wipe out Ukrainian nationhood, the Great Famine (the Holodomor), whose 90th anniversary will be commemorated in November 2023.

9. There are tens of thousands of civilians who have disappeared and who have been illegally abducted, taken to filtration camps, and deprived of their liberty as a result of the Russian Federation's war of aggression against Ukraine. Approximately 2 000 of these victims of enforced disappearances are over 70 years old. The Russian Federation's disrespect for the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War is just one example of the Russian Federation's brazen and systematic neglect of its international legal obligations.

10. Since the beginning of the full-scale military invasion, the Russian Federation has not hesitated to use migrants, energy, ecocide, economic leverage, the passportisation of Ukrainian citizens, and the forcible deportation of Ukrainian children as weapons. Illegal fake elections and referendums organised by the Russian Federation in the illegally and temporarily occupied territories of Ukraine, most recently on 8-10 September 2023, are a travesty of democracy and a weaponisation of political freedoms. Likewise, the decision of the Russian Federation to exit the Black Sea Grain Initiative in July 2023 is a further weaponisation of trade and food, intended to increase global instability and weaken international resolve in supporting Ukraine.

11. Achieving a comprehensive, just and lasting peace means setting up a comprehensive system of accountability of the Russian Federation for its crimes. In this regard, the Assembly welcomes the launch, in the form of an Enlarged Partial Agreement of the Council of Europe, of the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine. On the strength of the political momentum created by the Reykjavík Summit, it reiterates its call to setting up an international mechanism to compensate the victims and a Special International Tribunal to investigate and prosecute the political and military leadership of the Russian Federation for the crime of aggression against Ukraine.

12. Achieving a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine means investing in its reconstruction so that it is sustainable from the economic, social, environmental and political points of view. Physical reconstruction according to the principle of "Build Back Better" must rely on strong and resilient public institutions at all levels, good democratic governance and the protection of human rights and fundamental freedoms, in the framework of the respect of the rule of law. In this regard, the Assembly reiterates its call for an extensive support of the Action Plan for Ukraine 2023-2026, which is instrumental to build back better democratic resilience in Ukraine.

13. The way in which the international community responds to the Russian Federation's war of aggression against Ukraine will set the course of European history and affect the system of global governance in the years to come. The Russian Federation has blatantly and unashamedly violated the most fundamental principles enshrined in the Charter of the United Nations and paralysed the functioning of the United Nations Security Council. Securing a comprehensive, just and lasting peace entails re-establishing the respect of the rule of law, including the obligation for all States to refrain from the threat or the use of force against the territorial integrity or political independence of any State, as pointed out at point 5 of President Zelenskyy's peace formula.

14. In light of these considerations, the Assembly:

14.1. decides to recognise the Great Famine (the Holodomor) as an act of genocide intended to break the backbone of Ukrainian nationhood, language and culture, and commemorates its victims;

- 14.2. encourages the parliaments of Council of Europe member States and other parliaments which have not yet done so to adopt resolutions commemorating the victims of the Holodomor, and recognising it as a genocide.
15. As regards the establishment of a comprehensive system of accountability, the Assembly:
- 15.1. gives it full support to the Enlarged Partial Agreement of the Council of Europe on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine, and invites the largest possible number of countries to join;
- 15.2. calls on the countries represented in the Conference of Participants of the Register of Damage to swiftly advance to ensure the Register of Damage is operational as soon as possible and that the Register relies, amongst other sources, on the information coming from Ukrainian non-governmental organisations and human rights defenders; and to provide periodic reporting on its functioning;
- 15.3. calls on member and non member States and other States to swiftly advance on future steps towards accountability and justice, namely the establishment of a comprehensive compensation mechanism, including an international commission for the examination of claims for the damages recorded in the Register of Damage, and a compensation fund to pay out the decisions for compensation of damage awarded by the commission, in particular by confiscating and otherwise using the Russian Federation's assets to pay for war damages in Ukraine;
- 15.4. supports the activity of the "core group" of countries prepared to support the creation of a special international tribunal for the crime of aggression and calls on the "core group" to come to an agreement on its legal form as soon as possible, taking into account the need to maximise its international legitimacy and to minimise possible legal issues, in particular regarding the possible reliance of key suspects on personal or functional immunity;
- 15.5. calls on the international community to strongly support the International Criminal Court (ICC) and the Joint Investigation Team (JIT), including the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine (ICPA), to investigate and prosecute the numerous war crimes and crimes against humanity that Russian soldiers, commanders and their proxies have committed or ordered in Ukraine, since the beginning of the aggression in 2014, as well as the crime of aggression committed by the political and military leadership of the Russian Federation, and support efforts to bring to justice those responsible for the forcible transfer of Ukrainian children;
- 15.6. standing in solidarity with all Ukrainian victims of enforced disappearances, their families and relatives, calls on the international community to demand:
- 15.6.1. that the Russian Federation compiles a list of illegally detained persons as a result of the aggression against Ukraine for its transmission to the United Nations, Ukraine or a third country that will ensure their return to Ukraine;
- 15.6.2. the immediate and unconditional release of victims of enforced disappearances, the dismantling of filtration camps, and the punishment of the perpetrators.
16. Recalling the speech delivered by President Zelenskyy to the United Nations General Assembly in September 2023, the Assembly calls on all States that uphold the rules-based international order to:
- 16.1. support President Zelenskyy's peace formula;
- 16.2. support Ukraine in its struggle to defend its independence, sovereignty and territorial integrity by providing political, financial, legal, humanitarian and military assistance, and by mobilising the resources that will be necessary to finance the reconstruction of Ukraine, redress environmental damage, and restore the rich cultural and religious heritage of the country.
17. Welcoming the initiative of the Council of the European Union to hold a meeting of Foreign Ministers in Kyiv on 2 October 2023, for the first time ever in a non-European Union member State, the Assembly calls on parliaments and governments of Council of Europe member States to spare no efforts to support Ukraine in its path towards accession to the European Union as a fully-fledged member.

Resolution 2516 (2023)

18. Welcoming the conclusions of the European Conference of Presidents of Parliaments held in Dublin on 28-29 September 2023, which stressed the contribution that national parliaments can give in setting the course of Europe's future, the Assembly:

- 18.1. invites parliaments of member and non-member States to support Ukraine by:
 - 18.1.1. holding governments to account in their resolve to secure the victory of Ukraine and a comprehensive, just and lasting peace;
 - 18.1.2. ensuring the relevant budgetary resources and the necessary legislative decisions;
 - 18.1.3. raising awareness among their citizens about the stakes of the war;
 - 18.1.4. working towards the implementation of an effective system of accountability of the Russian Federation;
 - 18.1.5. stepping up all possible efforts to ensure the return of deported Ukrainian children to their families;
 - 18.1.6. addressing the alarming situation of Ukrainian political prisoners illegally detained by the Russian Federation so that all those unjustly incarcerated for their political beliefs are immediately released;
- 18.2. encourages parliaments to boost parliamentary diplomacy, inter-parliamentary dialogue and diplomatic efforts to rally allies in support of Ukraine at the global level, and promote a multilateral system of global governance firmly rooted in the rule of law;
- 18.3. contributes by providing expertise and advice, to greater institutional capacity of the Verkhovna Rada and to strengthening Ukraine's democratic resilience;
- 18.4. encourages parliaments to actively participate in the parliamentary dimension of the International Crimea Platform, including taking part in its forthcoming Second Parliamentary Summit to be held in Prague, Czech Republic, on 23-24 October 2023;
- 18.5. invites parliaments of member States to keep open channels of dialogue with democratic opposition forces in the Russian Federation and in Belarus which respect Council of Europe values, including the specific criteria established in this regard, support the victory of Ukraine, respect the territorial integrity of Council of Europe member States and publicly condemn Russian aggression.

**Résolution 2517 (2023)¹**

Version provisoire

Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh

Assemblée parlementaire

1. Rappelant «l'engagement [de l'Azerbaïdjan] dans la résolution pacifique du conflit du Haut-Karabakh», comme spécifié dans l'[Avis 222 \(2000\)](#), l'Assemblée parlementaire condamne fermement l'opération militaire lancée par l'armée azerbaïdjanaise dans le Haut-Karabakh le 19 septembre 2023. L'Assemblée reconnaît l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan. Elle souligne que cela engage la responsabilité du pays pour les actions entreprises dans le cadre de ses frontières internationalement reconnues.
2. L'Assemblée constate que cette opération militaire a eu lieu après une période de dix mois durant laquelle la population arménienne de la région s'est vu refuser un accès libre et sûr par le corridor de Latchine, qui constitue pour elle la seule voie d'accès à l'Arménie et au reste du monde. Il en a découlé une pénurie alimentaire et des difficultés d'approvisionnement extrêmement graves et une grande vulnérabilité de l'ensemble de la population. Cette opération a été lancée au mépris manifeste des mesures provisoires et intérimaires adressées à l'Azerbaïdjan par la Cour internationale de justice et la Cour européenne des droits de l'homme, dont les décisions ont également noté l'obligation de l'Azerbaïdjan, en vertu de la Déclaration trilatérale de 2020, de garantir «la sécurité des personnes, des véhicules et des marchandises le long du corridor de Latchine, dans les deux sens». Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle la décision la plus récente de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 septembre 2023 d'indiquer des mesures provisoires au titre de l'article 39 de son Règlement à l'égard de l'Azerbaïdjan et exhorte celui-ci à les mettre en œuvre sans plus tarder.
3. L'Assemblée regrette profondément qu'au moment même où la situation concernant l'acheminement de l'aide humanitaire vers la population semblait s'améliorer et qu'une lueur d'espoir apparaissait, la mort de civils et d'agents des forces de l'ordre azerbaïdjanais dans l'explosion d'une mine ait été un facteur déterminant dans l'escalade de la situation, et que l'Azerbaïdjan ait pris la décision de lancer cette démonstration de force. En effet, l'enchaînement successif de plusieurs événements dans un intervalle aussi court, et notamment la grave pénurie alimentaire et les graves difficultés d'approvisionnement subies par la population durant plusieurs mois, suivies d'une opération militaire et de l'ouverture du corridor vers l'Arménie pour les départs, pourrait être perçu comme un scénario échafaudé pour inciter la population civile à quitter le pays.
4. L'Assemblée a la ferme conviction que ce conflit ancien et tragique ne peut se résoudre que de façon pacifique, grâce au dialogue et à des signaux de bonne volonté sans ambiguïté, et sur la base du droit international applicable, en respectant pleinement les droits humains de tous ceux qui y vivent.
5. L'Assemblée rappelle les obligations positives de l'Azerbaïdjan d'assurer la protection de toute personne vivant sur son territoire souverain et relevant de sa juridiction, y compris la population arménienne de cette région. Ces obligations sont inscrites dans les traités internationaux relatifs aux droits humains auxquels l'Azerbaïdjan est partie, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5)

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance) (voir [Doc. 15840](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Domagoj Hajduković). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance).

Voir également la [Recommandation 2260 \(2023\)](#).



Résolution 2517 (2023)

et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

6. L'Assemblée souligne l'obligation qui incombe désormais à l'Azerbaïdjan, en vertu des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, de mener une enquête approfondie, transparente, indépendante et efficace sur les décès, les disparitions et les allégations de mauvais traitements survenus pendant et après sa récente opération militaire. L'Azerbaïdjan a également l'obligation, en vertu du Protocole n° 4 à la Convention (STE n° 46), de respecter le droit des Arméniens de cette région de circuler librement, y compris le droit de quitter tout pays (article 2 du Protocole n° 4), et le droit d'entrer sur le territoire de l'État dont ils sont ressortissants (article 3 du Protocole n° 4). Ces droits, ainsi que le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (article 8) et le droit à la jouissance paisible des biens (article 1 du Protocole n° 1, STE n° 9) pourraient être bafoués si les Arméniens qui ont fui la région étaient empêchés de retourner volontairement dans les maisons et sur les terres qu'ils ont laissées derrière eux ou si celles-ci étaient transférées ou expropriées de fait.

7. L'Assemblée rappelle que l'Azerbaïdjan est également lié par les normes internationales relatives à la protection des minorités nationales et à la prévention des déplacements de population, et qu'il a en outre l'obligation de fournir et d'autoriser l'assistance humanitaire aux Arméniens qui se trouvent encore aujourd'hui sur son territoire dans la région.

8. L'Assemblée prend acte des promesses faites par la République d'Azerbaïdjan que les droits et les libertés des résidents arméniens seraient garantis conformément à la Constitution de cette dernière et aux obligations internationales applicables, y compris celles qui sont mentionnées ci-dessus. L'Assemblée prend note des annonces du Gouvernement de la République d'Azerbaïdjan concernant la réintégration des résidents arméniens et la garantie de leurs droits, notamment dans des domaines tels que la sécurité, le développement socio-économique et les droits religieux, culturels et linguistiques.

9. L'Assemblée se félicite que l'Azerbaïdjan ait invité l'Organisation des Nations unies à se rendre dans la région et prend note des conclusions préliminaires de la mission de l'Organisation des Nations unies effectuée le 1^{er} octobre 2023. Elle salue également le fait que la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ait prévu une visite en Azerbaïdjan, notamment dans sa région du Haut-Karabakh, et accueille favorablement la coopération des autorités azerbaïdjanaises pour faciliter cette visite. L'Assemblée s'attend à ce qu'une invitation soit également adressée à ses membres.

10. L'Assemblée a assisté avec une grande tristesse et un sentiment d'impuissance à l'exode massif de la population arménienne de cette région de l'Azerbaïdjan ces derniers jours, en conséquence immédiate du lancement de l'opération militaire et de l'accord conclu par les autorités azerbaïdjanaises avec les autorités autoproclamées, qui ont annoncé leur dissolution.

11. Regrettant vivement que la quasi-totalité de la population arménienne de la région – plus de 100 600 personnes au moment de l'adoption de la présente résolution – ait quitté sa patrie ancestrale et fui en Arménie, certainement à cause de la menace concrète d'une extinction physique, de la politique de haine contre les Arméniens menée depuis longtemps en Azerbaïdjan, et de l'incertitude quant au traitement que leur réservent les autorités azerbaïdjanaises, l'Assemblée reconnaît l'énorme responsabilité qui pèse désormais sur l'Arménie face à la crise des réfugiés qui s'installe. L'Assemblée note aussi, d'après les données disponibles, que les organes indépendants compétents qui sont présents sur le terrain, comme les agences onusiennes, n'ont pas consigné de cas de mauvais traitements qui auraient été infligés par les autorités azerbaïdjanaises aux Arméniens qui partaient pour l'Arménie. Elle se félicite des déclarations de soutien et de solidarité clairement exprimées en Arménie à l'égard des réfugiés et appelle les États membres du Conseil de l'Europe à accompagner l'Arménie dans cette épreuve en lui apportant non seulement un soutien financier mais aussi une expertise, en particulier dans le domaine de la santé mentale et du soutien psychologique à cette population traumatisée. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient également être prêts à faire preuve de solidarité européenne en accueillant une partie de la population réfugiée, si ces personnes souhaitent s'installer ailleurs.

12. L'Assemblée regrette la tragédie humaine qui se déroule aujourd'hui ainsi que l'incapacité persistante et de longue date des autorités de l'Azerbaïdjan à rassurer la population arménienne de cette région quant à sa sécurité et au plein respect de ses droits et à lui garantir un avenir sans aucun acte ni manifestation d'aucune sorte de représailles ou de vengeance pour les événements survenus dans les années 1990 et pendant la guerre de 2020.

13. Dans sa [Résolution 2508 \(2023\)](#), l'Assemblée relevait que les dirigeants de l'Azerbaïdjan ne prenaient pas la mesure des très graves conséquences sur le plan humanitaire et des droits humains du blocus du corridor de Latchine. La situation de fait actuelle, avec l'exode massif de la quasi-totalité de la population arménienne de cette région, a donné lieu à des allégations et à des suspicions raisonnables de nettoyage ethnique. L'Assemblée note à cet égard que la pratique du nettoyage ethnique peut engager la responsabilité pénale individuelle en vertu du droit international, dans la mesure où elle présente les caractéristiques de crimes de guerre spécifiques (le fait d'ordonner le déplacement de populations civiles) ou de crimes contre l'humanité (déportation ou transfert forcé de populations et persécution d'un groupe identifiable), conformément au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et au droit international général. L'Assemblée note les déclarations fermes de l'Azerbaïdjan, qui réfute ces allégations et ces soupçons, et enjoint les autorités à ne ménager aucun effort pour prouver, en actes et en paroles, qu'il n'en est rien.

14. L'Assemblée est fermement convaincue que cet exode tragique de presque toute une population de sa patrie ancestrale ne doit pas être accepté comme la nouvelle réalité: il n'est pas trop tard pour que l'Azerbaïdjan remédie à la situation et prouve sa bonne volonté. En tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan peut et devrait démontrer, en ces temps difficiles, sa volonté et son intention claire d'apaiser les craintes et de respecter les obligations qui lui incombent en vertu des instruments relatifs aux droits humains auxquels il est partie, ainsi que son engagement à l'égard des valeurs fondamentales de notre Organisation.

15. Chaque femme, chaque homme, chaque personne âgée, chaque enfant ayant fui sa patrie avec la conviction que sa sécurité et celle de tous les Arméniens était menacée à la suite des récents événements intervenus dans la région aura sa propre histoire à raconter. Au-delà de ces histoires individuelles, c'est la sécurité et la stabilité de toute la région du Caucase du Sud qui sont en jeu et qu'il faut préserver. C'est pourquoi l'Assemblée appelle l'Azerbaïdjan à faire tout ce qui est en son pouvoir pour démontrer sa volonté de vivre en paix avec son pays voisin, l'Arménie. L'Assemblée attend de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan qu'ils respectent pleinement leur intégrité territoriale et leur souveraineté respectives, ainsi que l'inviolabilité de leurs frontières respectives. L'Assemblée appelle à renforcer la coopération régionale et à ouvrir des voies de connectivité régionale fondées sur le plein respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de la compétence des pays, ainsi que sur les principes d'égalité et de réciprocité. Ceci est particulièrement important dans le contexte d'une éventuelle liaison de transport reliant le Nakhitchevan, qui ne peut être établie contre la volonté de l'Arménie ou au détriment de ses intérêts nationaux librement déterminés. Dans ce contexte, l'Assemblée soutient tous les efforts visant à une normalisation des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, sur la base de la reconnaissance mutuelle de la souveraineté, de l'inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale de chacun des deux États, conformément à la Déclaration d'Almaty de 1991.

16. Il appartient maintenant à l'Azerbaïdjan d'assurer un climat de confiance et des conditions matérielles satisfaisantes pour que les Arméniens de cette région puissent retourner dans leur patrie. Des mesures actives s'imposent en effet pour les rassurer et les encourager dans ce sens. Cela implique de restaurer leur confiance dans la volonté de l'Azerbaïdjan de garantir et de faire respecter la protection de leur vie et de leurs droits, y compris le droit à la liberté et à la sécurité, le droit à l'éducation dans leur propre langue, la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association, l'interdiction de la discrimination, la protection de leurs droits religieux et culturels et leur droit à la propriété, ainsi que la possibilité de maintenir des relations à travers les frontières avec l'Arménie et les membres de leur famille qui y vivent.

17. L'Assemblée estime qu'il faudra pour cela que l'Azerbaïdjan s'engage véritablement, immédiatement et publiquement dans des déclarations claires et sans équivoque, associées à des discussions avec les parties concernées sur les mesures concrètes qui seront mises en place pour protéger la sécurité, la langue, les droits religieux, culturels et les autres droits des minorités des Arméniens de cette région. Toute manifestation d'intolérance ou de vengeance pour des événements passés est particulièrement malvenue en cette période, et l'Assemblée invite l'Azerbaïdjan à être particulièrement vigilant sur ce point. En effet, en raison d'antécédents de propos de cette nature, il incombe clairement aux dirigeants politiques au plus haut niveau d'exprimer leur ferme rejet de toute expression de haine ou de vengeance. L'Assemblée appelle l'Azerbaïdjan à étendre sa protection au patrimoine culturel arménien de la région.

18. Concernant les crimes perpétrés dans les années 1990 et pendant la guerre de 2020, il ne fait aucun doute qu'un processus de justice transitionnelle sera indispensable pour assurer une paix durable dans la région et entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'Assemblée considère qu'un tel processus, bien que complexe, pourrait s'avérer plus fructueux pour rétablir la confiance que le recours à des actes d'agression, l'usage de la rhétorique ou l'ouverture de procédures pénales contre les anciens dirigeants du Haut-Karabakh. L'Assemblée appelle l'Azerbaïdjan à libérer tous les représentants du Haut-Karabakh détenus ainsi que tous les prisonniers de guerre arméniens actuellement détenus en Azerbaïdjan.

Résolution 2517 (2023)

19. L'Assemblée se félicite du déploiement par les Nations Unies d'une mission dans le Haut-Karabakh, pour la première fois en trois décennies, avec pour objectif d'évaluer les besoins humanitaires dans la région. Elle espère que cette visite sera rapidement suivie d'un accord donné par les autorités azerbaïdjanaises pour l'organisation de visites de haut niveau et d'information d'autres organes internationaux, en particulier des institutions et organes compétents du Conseil de l'Europe.

20. À cet égard, l'Assemblée estime qu'une visite, dans un avenir très proche, de la Commissaire aux droits de l'homme et celle, plus tard cette année, du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans le cadre de son cycle de suivi régulier seraient un signal clair de la part de l'Azerbaïdjan de s'engager auprès de l'Organisation sur les mesures requises. La facilitation de ces visites permettra à l'Organisation d'avoir la meilleure vue d'ensemble de la situation, de dialoguer plus efficacement avec les autorités de l'Azerbaïdjan et d'apporter son expertise et son soutien pour remédier à la situation, et notamment protéger et rassurer la population arménienne restée dans la région, préserver la propriété et les biens de ceux qui ont cherché refuge à l'étranger dans la situation actuelle, et prendre les mesures nécessaires pour encourager le retour de cette population dans sa patrie.

21. En particulier, le Conseil de l'Europe pourrait offrir son expertise en matière de mesures de confiance, afin de donner à la population arménienne de cette région l'assurance de pouvoir retourner dans sa patrie et d'y vivre dans un climat de paix et de confiance, tant avec les autorités azerbaïdjanaises qu'avec ses voisins dans la région.

22. L'Assemblée considère qu'en plus du besoin urgent d'accéder dans la région pour les différents organes et institutions du Conseil de l'Europe, les autorités de l'Azerbaïdjan devraient régulièrement fournir des informations complètes et détaillées à la Secrétaire Générale et au Comité des Ministres sur les mesures prises et prévues pour protéger et renforcer les droits et les libertés des Arméniens de cette région en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier en vue de rassurer sur la possibilité d'un retour en toute sécurité de toutes les personnes qui l'envisagent.

23. Consciente de la portée ciblée du présent rapport, centré exclusivement sur la situation humanitaire affectant la population arménienne du Haut-Karabakh à la suite de l'opération militaire menée par l'Azerbaïdjan les 19 et 20 septembre 2023, l'Assemblée se tient prête à examiner de manière plus approfondie les implications politiques et juridiques des événements en cours et des mesures à venir. Si l'Azerbaïdjan ne remplit pas ses obligations, l'Assemblée n'aura d'autre choix que de demander l'ouverture d'une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en réponse à une violation grave par l'Azerbaïdjan de ses obligations statutaires et de contester les pouvoirs de la délégation azerbaïdjanaise lors de la première partie de sa session de 2024.

Resolution 2517 (2023)¹
Provisional version

Humanitarian situation in Nagorno-Karabakh

Parliamentary Assembly

1. Recalling Azerbaijan's "commitment to a peaceful settlement of the Nagorno-Karabakh conflict" as specified in [Opinion 222 \(2000\)](#), the Parliamentary Assembly strongly condemns the military operation launched by the Azerbaijani army in Nagorno-Karabakh on 19 September 2023. The Assembly recognises the territorial integrity of Azerbaijan. It underlines that this entails the responsibility of this country for the actions it takes within its internationally recognised borders.

2. The Assembly notes that this military operation took place after a ten-month period during which the Armenian population of this region has been denied free and safe access through the Lachin Corridor, the only road allowing it to reach Armenia and the rest of the world, leading to a situation of extremely acute food and supply shortages and high vulnerability of all inhabitants. This was in clear disregard of the provisional and interim measures addressed to Azerbaijan by the International Court of Justice and the European Court of Human Rights, whose decisions also noted the obligation of Azerbaijan under the 2020 Trilateral Statement to "guarantee the security of persons, vehicles and cargo moving along the Lachin Corridor in both directions". In this context, the Assembly recalls the most recent decision of the European Court of Human Rights of 22 September 2023 to indicate interim measures under Rule 39 of its Rules in respect of Azerbaijan and urges Azerbaijan to implement them without further delay.

3. The Assembly deeply regrets that just at a time when the situation concerning the transport of the humanitarian supply to the population seemed to improve and a glimpse of hope was emerging, a contributing factor to the escalation of the situation was the killing of Azerbaijani civilians and law enforcement personnel in a mine explosion and Azerbaijan took the decision to launch this show of force. Indeed, the combination of acute food and supply shortages for the population over a period of months, followed by a military operation and the opening of the corridor towards Armenia for departures, following each other in such short succession, could be perceived as being designed to incite the civilian population to leave the country.

4. The Assembly strongly believes that this long-standing and tragic conflict can only be resolved peacefully, through dialogue and unambiguous signals of goodwill, and on the basis of the applicable international law, fully respecting the human rights of everyone living there.

5. The Assembly recalls the positive obligations of Azerbaijan to ensure the protection of everyone living in its sovereign territory and under its jurisdiction, including the Armenian population of this region. These obligations are enshrined in the international human rights treaties to which Azerbaijan is a party, in particular the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157), the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

6. The Assembly underlines the obligation now incumbent on Azerbaijan, under Articles 2 and 3 of the European Convention on Human Rights, to conduct a thorough, transparent, independent and effective investigation into the deaths, disappearances and allegations of ill-treatment which occurred during and after

1. *Assembly debate* on 12 October 2023 (23rd sitting) (see [Doc. 15840](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Domagoj Hajduković). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2023 (23rd sitting).

See also [Recommendation 2260 \(2023\)](#).



Resolution 2517 (2023)

its recent military operation. It also has an obligation under Protocol No. 4 to the Convention (ETS No. 46) to respect the right of the Armenians of this region to freedom of movement, including the right to leave any country (Article 2 of Protocol No. 4), and the right to enter the territory of the State of which they are nationals (Article 3 of Protocol No. 4). These rights, as well as the right to respect for private and family lives and their homes (Article 8) and the right to the peaceful enjoyment of possessions (Article 1 of Protocol No. 1 (ETS No. 9)) would be breached if the Armenians who have fled the region were to be prevented from returning voluntarily to the homes and lands they left behind or if these were to be transferred or *de facto* expropriated.

7. The Assembly recalls that Azerbaijan is further bound by international standards for the protection of national minorities and for the prevention of population displacement and has moreover the obligation to provide and allow for humanitarian assistance to those Armenians remaining as of today on its territory in the region.

8. The Assembly notes the promises made by the Republic of Azerbaijan that the rights and freedoms of the Armenian residents will be ensured in line with its Constitution and applicable international obligations, including those mentioned above. The Assembly notes the announcement of the plans of the Government of the Republic of Azerbaijan with respect to the reintegration of Armenian residents and ensuring their rights, including in such areas as security, socio-economic development and religious, cultural and linguistic rights.

9. The Assembly welcomes the invitation by Azerbaijan to the United Nations to visit the region and notes the preliminary conclusions of the United Nations mission that took place on 1 October 2023. It also welcomes the planned visit by the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Azerbaijan, including its Nagorno-Karabakh region, and the co-operation of the Azerbaijani authorities to facilitate this visit. The Assembly expects that this invitation will be extended to its members as well.

10. The Assembly has witnessed with great sadness and a sense of powerlessness the massive exodus over recent days of the Armenian population from this region of Azerbaijan, following on immediately from the launch of the military operation and the agreement reached by the Azerbaijan authorities with the self-proclaimed authorities, who have announced their dissolution.

11. Strongly regretting that almost the entire Armenian population of the region – more than 100 600 persons at the time of the adoption of this resolution – has left its ancestral homeland and fled to Armenia, certainly out of genuine threat of physical extinction, a long-standing policy of hatred in Azerbaijan towards Armenians and a lack of trust in their future treatment by the Azerbaijani authorities, the Assembly recognises the huge responsibility now placed upon Armenia to cope with the refugee crisis underway. The Assembly also notes, according to the available information, that the relevant independent bodies present on the ground, such as the United Nations Agencies, have not recorded incidences of mistreatment by Azerbaijani authorities of Armenians leaving for Armenia. It welcomes the declarations of support and solidarity clearly expressed in Armenia for the refugees and calls on the Council of Europe member States to accompany Armenia in this endeavour by providing not only financial support but also expertise, in particular in the area of mental health and psychological support for this traumatised population. The Council of Europe member States should also be ready to demonstrate European solidarity in welcoming a part of the refugee population, should those persons wish to settle elsewhere.

12. The Assembly regrets the human tragedy unfolding today, as well as the long-standing and continuing failure on the part of the authorities of Azerbaijan to reassure the Armenian population of this region of their safety and the full respect of their rights, and to guarantee an approach to their future, free of acts or expressions of reprisals or revenge for the events which took place in the 1990s and during the 2020 war.

13. In its [Resolution 2508 \(2023\)](#), the Assembly noted the lack of acknowledgment on the part of the leadership of Azerbaijan for the very serious humanitarian and human rights consequences stemming from the blockade of the Lachin Corridor. The factual situation today, with the massive exodus of the almost entire Armenian population from this region, has led to allegations and reasonable suspicion that this can amount to ethnic cleansing. The Assembly notes in this respect that the practice of ethnic cleansing, may give rise to individual criminal responsibility under international law, in so far as it has the characteristics of specific war crimes (ordering the displacement of civilian population) or crimes against humanity (deportation or forcible transfer of population and persecution against any identifiable group), in accordance with the Rome Statute of the International Criminal Court and general international law. The Assembly notes the strong statements of Azerbaijan refuting such allegations and suspicions and calls upon the authorities to spare no efforts in proving in deeds and words that this is not the case.

14. The Assembly strongly believes that this tragic exodus of almost a whole population from its ancestral homeland must not be accepted as the new reality: it is not too late for Azerbaijan to redress the situation and prove its goodwill. As a member State of the Council of Europe, Azerbaijan can and should demonstrate, at this difficult time, its willingness and clear intention to calm fears and uphold its obligations under the human rights instruments to which it is a party, and its commitment to the core values of our Organisation.

15. Each man, woman, elderly person or child who has left their home because of their belief that their personal and collective security as Armenians would be in peril after the recent events in the region will have their own story to tell. Beyond these individual human stories, the security and stability of the entire South Caucasus region are at stake and must be preserved, and for this reason, the Assembly calls on Azerbaijan to do everything within its power to demonstrate its willingness to live in peace with its neighbour, Armenia. The Assembly expects both Armenia and Azerbaijan to fully respect each other's territorial integrity and sovereignty, as well as the inviolability of their respective borders. The Assembly calls for greater regional co-operation and for the opening of regional connectivity links based on full respect of countries' sovereignty, territorial integrity and jurisdiction, as well as on the principles of equality and reciprocity. This is particularly important in the context of a possible transport link with Nakhchivan which cannot be established against the will of Armenia or to the detriment of its freely determined national interest. In this context, the Assembly supports all efforts directed towards the normalisation of relations between Armenia and Azerbaijan, based on mutual recognition of sovereignty, inviolability of borders and territorial integrity, on the basis of the 1991 Almaty Declaration.

16. It is now incumbent upon Azerbaijan to create the climate of trust and material conditions for the Armenians of this region to be able to return to their homeland. It should indeed take active steps to encourage and reassure them to do so. This involves gaining their confidence in the willingness of Azerbaijan to guarantee and uphold the protection of their lives and rights, including the right to liberty and security, the right to education in their own language, freedom of expression and freedom of assembly and association, the prohibition of discrimination, the protection of their religious and cultural rights and their right to property, as well as the possibility to maintain transborder relations with Armenia and their relatives living there.

17. The Assembly believes that this will require genuine, immediate and public investment on the part of Azerbaijan in clear and unequivocal statements to this end, accompanied by discussions with the relevant parties on the concrete measures which will be put in place to protect the security, language, religious, cultural and other minority rights of Armenians from this region. Any expressions of intolerance or revenge for past events are particularly unwelcome in this period, and the Assembly calls upon Azerbaijan to pay particular attention to this aspect. Indeed, given previous such statements there is a clear onus upon the political leadership at the highest level to express its firm rejection of any expressions of hate or revenge. The Assembly calls on Azerbaijan to extend its protection to the Armenian cultural heritage of the region.

18. Undoubtedly, a process of transitional justice to address the crimes which were perpetrated in the 1990s and during the 2020 war will be indispensable to ensure durable and sustainable peace in the region and between Armenia and Azerbaijan. The Assembly considers that such a process, while complex, may prove more fruitful in restoring confidence than aggressive actions, rhetoric or the instigation of criminal proceedings against the former leaders of Nagorno-Karabakh. The Assembly calls on Azerbaijan to release all detained representatives of Nagorno-Karabakh as well as all Armenian prisoners of war currently held in Azerbaijan.

19. The Assembly welcomes the deployment by the United Nations of a mission to Nagorno-Karabakh for the first time in more than 30 years, the aim of which is to assess humanitarian needs in the region. It expresses its hope that this visit will be swiftly followed by an agreement on the part of the Azerbaijani authorities to organise high-level and fact-finding visits from other international bodies, in particular relevant institutions and bodies of the Council of Europe.

20. In this respect, the Assembly believes that a visit of the Commissioner for Human Rights in the very near future and the visit later this year of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the context of its regular monitoring cycle would be a clear sign of Azerbaijan's willingness to engage with the Organisation on the measures now needed. The facilitation of such visits will allow the Organisation to gain the best overview of the situation, conduct a more effective dialogue with the authorities of Azerbaijan and to lend its expertise and support in redressing the situation, including as regards the protection and reassurance of the remaining Armenian population, the safeguarding of the property and other assets of those who have sought refuge abroad in the current situation, and the necessary measures to encourage the return of this population to its homeland.

Resolution 2517 (2023)

21. In particular, the Council of Europe could offer its expertise in confidence-building measures, aiming to allow the Armenian population of this region to feel confident enough to return to its homeland and to live in peaceful and trustful relations both with the Azerbaijani authorities and its neighbours in the region.

22. The Assembly considers that in addition to the urgent need for access to the region for the Council of Europe relevant institutions and bodies, the authorities of Azerbaijan should regularly provide the Secretary General and the Committee of Ministers with full and detailed information on the measures which have already been taken and that are planned to protect and enhance the rights and freedoms of the Armenians from this region under the European Convention on Human Rights, in particular with a view to securing confidence in a safe return for those who so wish.

23. Conscious of the focused scope of this report, which is centred exclusively on the humanitarian situation which has affected the Armenian population of Nagorno-Karabakh following Azerbaijan's military operation of 19-20 September 2023, the Assembly stands ready to examine in further depth the political and legal implications of the unfolding situation and the measures to come. Should Azerbaijan fail to fulfil its obligations, the Assembly shall have no other alternative than to call for the initiation of a complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by Azerbaijan of its statutory obligations and challenge the credentials of the Azerbaijani delegation at its first part-session of 2024.

**Recommandation 2260 (2023)¹**

Version provisoire

Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh

Assemblée parlementaire

1. Se référant à la [Résolution 2517 \(2023\)](#) «Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh», l'Assemblée parlementaire invite le Comité des Ministres à prendre des mesures urgentes pour faire face et remédier à l'exode de la quasi-totalité de la population arménienne du Haut-Karabakh et à la grave crise sur le plan humanitaire et des droits humains qu'elle a endurée dans les mois qui ont précédé et immédiatement suivi l'opération militaire lancée par l'Azerbaïdjan le 19 septembre 2023. L'Assemblée est profondément préoccupée par une situation qui semble à tout le moins laisser soupçonner un nettoyage ethnique.
2. Regrettant que l'Azerbaïdjan n'ait pas respecté l'engagement pris lors de son adhésion au Conseil de l'Europe de régler pacifiquement le conflit dans cette région, comme spécifié dans l'[Avis 222 \(2000\)](#), l'Assemblée estime qu'il n'est pas trop tard pour que l'Azerbaïdjan remédie à la situation et fasse la preuve de ses intentions à l'égard de la population arménienne du Haut-Karabakh.
3. À cette fin, l'Assemblée demande que la Secrétaire Générale et le Comité des Ministres mettent tout en œuvre pour organiser une mission d'enquête du Conseil de l'Europe en Azerbaïdjan dès que possible, dans le but d'évaluer et de définir les mesures qui devraient être mises en place pour protéger les droits des Arméniens de cette région, y compris de ceux qui ont cherché refuge à l'extérieur du pays, et pour assurer le retour en toute sécurité de ceux qui le souhaitent. Une telle visite d'information sur le terrain permettrait de déterminer quel soutien le Conseil de l'Europe peut apporter à ce processus, y compris une expertise sur les questions relatives aux minorités et des mesures de confiance. Ce processus devrait indéniablement inclure des mesures immédiates pour recenser et protéger la propriété et les biens de ceux qui cherchent actuellement refuge à l'extérieur du pays et pour faciliter l'accès aux procédures nationales ou internationales pertinentes, en particulier en Azerbaïdjan.
4. L'Assemblée appelle aussi le Comité des Ministres:
 - 4.1. à établir un suivi de la situation en Azerbaïdjan conformément à sa Déclaration de 1994 sur le respect des engagements des États membres du Conseil de l'Europe;
 - 4.2. à envisager d'engager la procédure complémentaire conjointe en réponse à une violation grave, par l'Azerbaïdjan, de ses obligations statutaires et des engagements pris lors de son adhésion.
5. Reconnaisant la crise humanitaire majeure à laquelle l'Arménie est confrontée avec l'arrivée de plus de 100 600 réfugiés arméniens, l'Assemblée se félicite de la mission en cours, en Arménie, de la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés, dont le but est de déterminer le soutien que l'Organisation pourrait apporter à son État membre dans l'assistance à ces réfugiés.
6. Reconnaisant la gravité de la situation, l'Assemblée restera vigilante quant aux prochaines mesures prises par les autorités azerbaïdjanaises et aux suites données à la [Résolution 2517 \(2023\)](#), en se fondant notamment sur la nécessité de garantir le plein respect, sans équivoque, des obligations et engagements internationaux souscrits par l'Azerbaïdjan et lui incombant.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance) (voir [Doc. 15840](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Domagoj Hajduković). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance).



Recommendation 2260 (2023)¹

Provisional version

Humanitarian situation in Nagorno-Karabakh

Parliamentary Assembly

1. Referring to [Resolution 2517 \(2023\)](#) “Humanitarian situation in Nagorno-Karabakh”, the Parliamentary Assembly invites the Committee of Ministers to take urgent measures to address and redress the exodus of the almost entire Armenian population of Nagorno-Karabakh and the critical humanitarian and human rights crisis affecting them in the months before and immediately after the military operation launched by Azerbaijan on 19 September 2023. It is deeply concerned by a situation which seems, at the very least, to invite suspicions of many aspects of ethnic cleansing.

2. Regretting that Azerbaijan has not respected the commitment it undertook when it joined the Council of Europe to peacefully settle the conflict in this region, as stated in [Opinion 222 \(2000\)](#), the Assembly believes that it is not too late for Azerbaijan to redress the situation and prove its intention towards the Armenian population of Nagorno-Karabakh.

3. To this end, the Assembly requests that the Secretary General and the Committee of Ministers do everything possible to organise a Council of Europe fact-finding mission to Azerbaijan as swiftly as possible, with the aim of assessing and outlining the measures to be put in place to protect the rights of the Armenians of this region including those who have sought refuge outside the country, and to ensure the safe return of those who so wish. Such on-the-ground fact-finding would help in determining what support the Council of Europe can provide to this process, including expertise on minority issues and confidence building measures. This process should doubtless include immediate measures to register and protect the property and assets of those who are currently seeking refuge outside the country and to facilitate access to relevant international or national procedures, in particular in Azerbaijan.

4. The Assembly also calls on the Committee of Ministers to:

4.1. establish country monitoring for Azerbaijan under its 1994 Declaration on compliance with commitments accepted by member States of the Council of Europe;

4.2. consider initiating the complementary joint procedure in response to a serious violation by Azerbaijan of its Statutory and accession commitments.

5. Acknowledging the huge humanitarian crisis which Armenia is facing with the arrival of more than 100 600 Armenian refugees, the Assembly welcomes the ongoing fact-finding mission to Armenia by the Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees, which aims to determine the support which the Organisation could provide to its member State in assisting these refugees.

6. Recognising the gravity of the situation, the Assembly will remain vigilant as to the next measures taken by the Azerbaijani authorities and to the follow-up given to [Resolution 2517 \(2023\)](#), basing itself in particular on the need to ensure full and unambiguous honouring of the international commitments and obligations entered into by, and incumbent upon Azerbaijan.

1. *Assembly debate* on 12 October 2023 (23rd sitting) (see [Doc. 15840](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Domagoj Hajduković). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2023 (23rd sitting).



**Résolution 2518 (2023)¹**

Version provisoire

Appel à la libération immédiate d'Osman Kavala

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'Osman Kavala, défenseur des droits humains et philanthrope, est détenu en Türkiye depuis le 18 octobre 2017, incriminé sous trois motifs différents, en alternance, aboutissant à sa détention continue. Il a été initialement placé en détention pour avoir cherché à renverser l'ordre constitutionnel et le gouvernement par la force et la violence dans le cadre des manifestations liées au parc Gezi de 2013 et de la tentative de coup d'État en 2016. Osman Kavala a ensuite été acquitté par une décision de justice interne du 18 février 2020. Ce verdict n'a pas conduit à sa libération. A la place, le Conseil des juges et des procureurs a entamé une enquête préliminaire pour envisager de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des trois juges qui ont acquitté Osman Kavala, et le ministère public a interjeté appel de son acquittement. Le 25 avril 2022, le tribunal de première instance a reconnu M. Kavala coupable de tentative de renversement du gouvernement par la force, uniquement en ce qui concerne les événements du parc Gezi, et l'a condamné à une peine de prison à vie aggravée. Les charges relatives à la tentative de coup d'État n'ont pas été retenues dans sa condamnation. Il a également été acquitté des charges supplémentaires liées à l'espionnage, qui avaient été ajoutées depuis sa détention initiale. Le 28 décembre 2022, la Cour d'appel régionale d'Istanbul a rejeté l'appel de M. Kavala contre sa condamnation et la peine infligée et, le 28 septembre 2023, la Cour de cassation a rejeté son autre appel, ce qui signifie que sa condamnation et sa peine de réclusion à perpétuité aggravée sont désormais définitives.

2. Tout au long de la procédure, le ministère public a fondé son raisonnement sur le fait que M. Kavala avait rencontré le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de l'époque, des membres du Parlement européen, des diplomates et des journalistes, qu'il avait aidé des personnes à déposer des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), qu'il connaissait des membres de la société civile en Türkiye et dans le monde, qu'il avait participé pacifiquement à des manifestations et qu'il avait mené d'autres travaux pour faire avancer les droits humains, notamment en aidant des personnes à exercer leur droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion. Aucun de ces éléments n'indique un comportement criminel; en effet, toutes ces activités relèvent du rôle classique d'un défenseur des droits humains, et nombre d'entre elles, sinon toutes, impliquent l'exercice ordinaire des droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»).

3. L'Assemblée rappelle en outre que la Cour a conclu en 2019 que la détention d'Osman Kavala constituait une violation, *entre autres*, de l'article 18 combiné à l'article 5(1) de la Convention puisqu'il était «établi au-delà de tout doute raisonnable que [sa détention] poursuivait un but inavoué [...], à savoir réduire le requérant au silence». En particulier, la Cour a estimé que les éléments de preuve à son encontre n'étaient pas suffisants, ne serait-ce que pour justifier un soupçon raisonnable qu'il ait commis ces infractions. En effet, dans l'arrêt de 2019, la Cour a examiné l'acte d'accusation dans les moindres détails et a estimé qu'il n'existait aucune preuve crédible permettant de conclure de manière plausible qu'il existait un soupçon raisonnable à l'appui d'accusations pénales, et encore moins d'une accusation aussi grave. La Cour a également déclaré que la Türkiye devait prendre toutes les mesures nécessaires un terme à la détention de M. Kavala et faire procéder à sa libération immédiate.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance) (voir [Doc. 15841](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Petra Bayr). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance).

Voir également la [Recommandation 2261 \(2023\)](#).



Résolution 2518 (2023)

4. Les arrêts de la Cour constatant une violation de l'article 18 de la Convention – essentiellement une violation intentionnelle pour des motifs inavoués – sont rares dans l'histoire de la Convention, mais il est extrêmement préoccupant que de tels cas existent dans les États membres du Conseil de l'Europe. De plus, conformément aux critères énoncés dans la Résolution 1900 (2012), l'établissement d'une violation de l'article 18 indique clairement qu'Osman Kavala relève de la définition de « prisonnier politique » de l'Assemblée.

5. L'Assemblée souligne qu'en vertu de l'article 46(1) de la Convention, les États membres sont tenus de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour. Cependant, malgré un arrêt tranché de la Cour exigeant sa libération immédiate, les décisions et résolutions explicites et répétées du Comité des ministres appelant à sa libération immédiate, ainsi que de tels appels dans des résolutions de l'Assemblée, les autorités turques n'ont, à ce jour, pas libéré Osman Kavala. Elles ont en effet continué à le détenir, à le poursuivre et à le condamner alors même que les éléments de preuve présentés contre lui dans le dossier n'étaient pas crédibles pour justifier ne serait-ce qu'un soupçon raisonnable qu'il ait commis ces infractions, sans parler des poursuites ou de la condamnation.

6. Cette situation a conduit le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à saisir la Cour en vertu de l'article 46(4) de la Convention pour savoir si la Türkiye avait rempli son obligation d'exécuter l'arrêt de 2019, engageant ainsi une procédure en manquement. Dans son arrêt du 11 juillet 2022, rendu dans le cadre de la procédure en manquement selon l'article 46(4), la Cour a estimé que la Türkiye avait effectivement manqué à l'obligation qui lui incombe, au titre de l'article 46(1), de se conformer à l'arrêt rendu dans l'affaire *Kavala*. Elle a estimé que les accusations supplémentaires d'espionnage reposaient sur des faits identiques à ceux de ses constats précédents, de sorte qu'il n'existait toujours pas de soupçon raisonnable que M. Kavala ait commis une quelconque infraction pénale. Elle a également déclaré que l'obligation principale de libérer Osman Kavala, résultant du jugement initial, continuait d'exister.

7. L'Assemblée note que les arrêts rendus en vertu de l'article 46(4) sont extrêmement rares; il ne s'agit en effet que du deuxième arrêt de ce type jamais rendu et du seul cas où un État membre n'exécute pas un arrêt même après un arrêt rendu au titre de l'article 46(4).

8. L'Assemblée est profondément préoccupée par le fait qu'Osman Kavala reste en prison malgré l'obligation claire qui incombe à la Türkiye de le libérer immédiatement. Le refus persistant des autorités turques d'exécuter effectivement cet arrêt n'est pas seulement une tragédie personnelle pour Osman Kavala et sa famille; c'est aussi une tragédie pour l'État de droit et la justice en Türkiye. Dans les différentes décisions de justice concernant Osman Kavala, les tribunaux turcs n'ont pas pris en compte les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme lors de l'examen de son dossier et n'ont certainement pas respecté ses arrêts. Étant donné que la Constitution turque donne la primauté aux dispositions des traités internationaux dûment en vigueur en cas de conflit sur la portée des droits et libertés fondamentaux entre un traité et le droit interne, cette position est difficile à comprendre.

9. Suite au récent arrêt de la Cour de cassation, qui n'a même pas mentionné les arrêts Kavala de la Cour européenne des droits de l'homme, la condamnation de M. Kavala est devenue définitive et les juridictions turques chargées de l'affaire de M. Kavala se sont montrées ni capables ni désireuses de respecter les obligations internationales de la Türkiye en matière de droits humains dans cette affaire. Bien que M. Kavala puisse maintenant se prévaloir du droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle, il est fondé de se demander s'il a de réelles chances de succès compte tenu de la décision de la Cour constitutionnelle sur son précédent recours concernant l'illégalité de sa détention.

10. L'Assemblée insiste sur le fait qu'il incombe aux autorités turques, au plus haut niveau, de prendre des mesures rapides et significatives pour se conformer à l'arrêt de la Cour et libérer immédiatement Osman Kavala. La Türkiye a l'obligation d'exécuter les arrêts contraignants de la Cour et tout refus de s'y conformer est incompatible avec ses obligations internationales. Un tel refus jette une ombre sur l'engagement de la Türkiye à respecter l'État de droit, les droits humains et les valeurs démocratiques, qui sont fondamentales pour tous les États du Conseil de l'Europe. Ainsi, compte tenu des circonstances exceptionnelles présentes, l'Assemblée estime que le moment est venu de prendre des mesures pour engager la procédure conjointe complémentaire prévue dans sa [Résolution 2319 \(2020\)](#).

11. L'Assemblée regrette le rôle joué par les procureurs et les juges turcs chargés de l'affaire d'Osman Kavala, en assurant, par un détournement de la loi, sa détention illégale, les poursuites à son encontre et sa condamnation. Il incombe à la Türkiye de veiller à ce que les procureurs et les juges exercent les pouvoirs qui leur ont été conférés dans le plein respect de l'État de droit, des intérêts de la justice et des droits humains.

12. Cette affaire vraiment exceptionnelle sape les fondements du système de la Convention dans son ensemble. Il est impératif que des mesures soient prises rapidement pour obtenir la libération d'Osman Kavala et pour veiller à ce que la Türkiye respecte l'État de droit et les droits humains et mette en œuvre les deux arrêts Kavala de la Cour.
13. L'Assemblée appelle, par conséquent, la Türkiye:
 - 13.1. à respecter les obligations internationales qu'elle a contractées en vertu du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et de la Convention européenne des droits de l'homme;
 - 13.2. à se conformer, en accord avec l'article 46(1) de la Convention, aux arrêts contraignants de la Cour, et en particulier à libérer immédiatement le défenseur des droits humains, Osman Kavala, qui est toujours détenu illégalement en Türkiye;
 - 13.3. à améliorer d'urgence le cadre juridique et les conditions du respect de l'État de droit, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la protection des droits humains et du respect des arrêts de la Cour en Türkiye, afin que les juges puissent agir conformément à leur rôle constitutionnel, que des garanties suffisantes soient prévues pour que leur indépendance ne soit pas entravée, que les juges et les procureurs ne soient pas autorisés ou ne se sentent pas encouragés à détourner la loi à des fins inavouées, et de veiller à ce que les défaillances systémiques soient traitées, notamment par une réforme urgente du Conseil des juges et des procureurs, en faisant appel à l'expertise du Conseil de l'Europe en la matière.
14. L'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et l'Union européenne:
 - 14.1. à engager un dialogue avec les autorités turques au plus haut niveau afin d'exiger la libération immédiate du défenseur des droits humains Osman Kavala;
 - 14.2. à prendre d'urgence des mesures pour contribuer aux améliorations de la protection de l'État de droit et des droits humains en Türkiye;
 - 14.3. à appliquer, si la Türkiye ne libère pas Osman Kavala, la «législation Magnistki» ou d'autres instruments juridiques existants afin d'imposer des sanctions ciblées aux fonctionnaires, y compris les procureurs et les juges, qui sont responsables de la privation illégale et arbitraire de liberté d'Osman Kavala.
15. Cette question fondamentale est également incluse dans le dialogue entre l'Union européenne et la Türkiye et, dans ce contexte, l'Assemblée appelle l'Union européenne à pleinement prendre en compte cette grave situation en déterminant son soutien financier à la Türkiye de manière à ce que la priorité soit donnée au travail promouvant le pluralisme dans une société respectant les droits humains et l'État de droit.
16. Si Osman Kavala n'a pas été libéré de prison d'ici au 1er janvier 2024, l'Assemblée rappelle sa capacité à contester les pouvoirs de la délégation turque lors de sa première partie de session de 2024.
17. Pour sa part, l'Assemblée est prête à collaborer étroitement avec le Comité des Ministres, la Secrétaire Générale et la Türkiye pour assurer l'exécution de l'arrêt Kavala et garantir la protection du système de la Convention dans son ensemble, et finalement la crédibilité de l'Organisation, conformément aussi à la Déclaration de Reykjavik et l'importance qu'elle accorde à l'exécution des arrêts de la Cour.

Resolution 2518 (2023)¹

Provisional version

Call for the immediate release of Osman Kavala

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls that Osman Kavala, a human rights defender and philanthropist, has been detained in Türkiye since 18 October 2017, charged with three different offences in an alternating manner which led to his continuous detention. He was initially detained on charges of having sought to overthrow the constitutional order and the government through force and violence in relation to the 2013 Gezi Park demonstrations and the 2016 attempted coup. Osman Kavala was subsequently acquitted in a domestic judgment of 18 February 2020. This did not lead to his release. Instead, the Council of Judges and Prosecutors initiated a preliminary investigation to consider taking disciplinary action against the three judges who acquitted Osman Kavala, and the prosecution appealed his acquittal. On 25 April 2022, the first instance court convicted Mr Kavala for attempting to overthrow the government by force with respect to the Gezi Park events only, and sentenced him to aggravated life imprisonment. The charges in respect of the attempted coup were not part of his conviction. He was also acquitted of additional charges relating to espionage, which had been added since his initial detention. On 28 December 2022, the Istanbul Regional Court of Appeal rejected Mr Kavala's appeal against the conviction and sentence and on 28 September 2023, the Court of Cassation rejected his further appeal, meaning that his conviction and aggravated life sentence are now final.

2. Throughout the process, the prosecution's reasoning has been based on Mr Kavala meeting with the then Council of Europe Commissioner for Human Rights, with members of the European Parliament, diplomats and journalists, assisting individuals to file applications before the European Court of Human Rights ("the Court"), knowing members of civil society in Türkiye and internationally, having peacefully participated in demonstrations, and other work to further human rights causes, such as supporting people in exercising their right to freedom of expression, association and assembly. None of these elements shows criminal conduct; indeed these are all activities that fall within the classic role of a human rights defender, and many, if not all, of [them] involve the ordinary exercise of the rights enshrined in the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, "the Convention").

3. The Assembly further recalls that the Court found in 2019 that Osman Kavala's detention was in violation of, *inter alia*, Article 18 taken together with Article 5(1) of the Convention as it was "established beyond reasonable doubt that [his detention] pursued an ulterior purpose [...] namely that of reducing the applicant to silence". In particular, the Court found that the evidence against him was not sufficient even to warrant a reasonable suspicion that he had committed these offences. Indeed, in the 2019 judgment, the Court examined the indictment in great detail and held that there was no credible evidence to plausibly conclude that there existed a reasonable suspicion in support of criminal charges, let alone such a serious charge. The Court also held that Türkiye was to take all necessary measures to put an end to Mr Kavala's detention and to secure his immediate release.

1. *Assembly debate* on 12 October 2023 (23rd sitting) (see [Doc.15841](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Petra Bayr). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2023 (23rd sitting).
See also [Recommendation 2261 \(2023\)](#).



Resolution 2518 (2023)

4. Judgments of the Court finding a violation of Article 18 of the Convention – essentially an intentional violation for ulterior motives – are rare in the history of the Convention, but it is of extreme concern that any such cases should exist within the Council of Europe member States. Moreover, in line with the criteria set out in Resolution 1900 (2012), the finding of a violation of Article 18 clearly indicates that Osman Kavala falls within the Assembly's definition of political prisoner.
5. The Assembly stresses that, under Article 46(1) of the Convention, member States are bound to comply with final judgments of the Court. However, in spite of a clear judgment of the Court requiring his immediate release, clear, repeated decisions and resolutions of the Committee of Ministers calling for his immediate release, as well as such calls in Assembly resolutions, the Turkish authorities have, up until now, not released Osman Kavala. Indeed, the Turkish authorities continued with his detention, prosecution and conviction even though the evidence against him in the case file was not credible even to warrant a reasonable suspicion that he had committed these offences, let alone a prosecution or a conviction.
6. This led the Committee of Ministers of the Council of Europe to refer the case to the Court under Article 46(4) of the Convention questioning whether Türkiye had fulfilled its obligation to implement the 2019 judgment thus initiating infringement proceedings. In its judgment of 11 July 2022, in the infringement proceedings under Article 46(4), the Court held that Türkiye had indeed failed to fulfil its obligation under Article 46(1) to abide by its Kavala judgment. It found that the additional charges of espionage were based on identical facts to its previous findings, thus there was still no reasonable suspicion that Mr Kavala had committed any criminal offence. It also stated that the primary obligation to release Osman Kavala, resulting from the initial judgment, continued to exist.
7. The Assembly notes that Article 46(4) judgments are extraordinarily rare; the Kavala judgment is only the second such judgment ever and this is the only case of a member State failing to implement a judgment even following an Article 46(4) judgment.
8. The Assembly is deeply concerned that, despite the clear obligation on Türkiye to immediately release Osman Kavala, he remains in prison. The continued refusal by the Turkish authorities to effectively execute this judgment is not only a personal tragedy for Osman Kavala and his family; it is a tragedy for the rule of law and justice in Türkiye. Domestic courts, in the various judgments relating to Osman Kavala, have not meaningfully engaged with the findings of the European Court of Human Rights when reviewing his case and have certainly not respected those judgments. Given that the Turkish Constitution gives precedence to the provisions of international treaties duly in force in the event of a conflict as to the scope of fundamental rights and freedoms between the treaty and a domestic statute, this is difficult to understand.
9. Following the recent Court of Cassation judgment, which did not even mention the Kavala judgments of the European Court of Human Rights, Mr Kavala's conviction has become final and the Turkish courts that dealt with Mr Kavala's case have proved themselves neither capable nor willing to respect Türkiye's international human rights obligations in this matter. Although Mr Kavala may now avail himself of the right to individual application to the Constitutional Court, it is questionable whether he has a real prospect of success given the Constitutional Court's decision on his previous application concerning the unlawfulness of his detention.
10. The Assembly insists that it is incumbent upon the Turkish authorities, at the highest levels, to take swift and meaningful action to comply with the Court's judgment and to release Osman Kavala immediately. Türkiye has an obligation to execute binding judgments of the Court and a refusal to do so is incompatible with its international obligations. Such a refusal casts a shadow on the commitment of Türkiye to respecting the rule of law, human rights and democratic values, which are central to all Council of Europe member States. Thus, in light of the exceptional circumstances present, the Assembly believes that the time has now arrived to take steps to initiate the complementary joint procedure foreseen in its [Resolution 2319 \(2020\)](#).
11. The Assembly regrets the role played by Turkish prosecutors and judges who dealt with Osman Kavala's case, in ensuring, through misuse of the law, his unlawful detention, prosecution and conviction. It is incumbent upon Türkiye to ensure that prosecutors and judges exercise the powers that have been bestowed upon them in full compliance with the rule of law, the interests of justice and human rights.
12. This truly exceptional case is undermining the basis of the Convention system as a whole. It is imperative that action is taken swiftly to secure the release of Osman Kavala and to ensure that Türkiye upholds the rule of law and human rights and implements the two Kavala judgments of the Court.

Resolution 2518 (2023)

13. The Assembly therefore calls on Türkiye to:
 - 13.1. respect its international obligations under the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) and under the European Convention on Human Rights;
 - 13.2. in accordance with Article 46(1) of the Convention, comply with binding judgments of the Court, and, in particular, to immediately release the human rights defender, Osman Kavala, who remains unlawfully detained in Türkiye;
 - 13.3. urgently improve the legal framework and conditions for respect for the rule of law, the independence of the judiciary, the protection of human rights and compliance with the Court's judgments within Türkiye, so that judges can act in accordance with their constitutional roles, with sufficient guarantees that their independence will not be interfered with, that judges and prosecutors are not enabled or do not feel encouraged to misuse the law for ulterior purposes, and to ensure that systemic failures are addressed, including through urgent reform of the Council of Judges and Prosecutors, using the relevant expertise of the Council of Europe.
14. The Assembly calls on Council of Europe member and observer States and the European Union to:
 - 14.1. engage with the Turkish authorities at the highest levels to urge the immediate release of human rights defender, Osman Kavala;
 - 14.2. undertake, as a matter of urgency, action to support improvements to the protection of the rule of law and of human rights in Türkiye;
 - 14.3. apply, should Türkiye fail to release Osman Kavala, "Magnitsky legislation" or other existing legal instruments to impose targeted sanctions against those officials, including prosecutors and judges, who are responsible for the unlawful and arbitrary deprivation of liberty of Osman Kavala.
15. This fundamental issue is also part of the dialogue between the European Union and Türkiye and, in this context, the Assembly calls on the European Union to take full account of this serious situation when determining its financial support to Türkiye so that priority is given to work that promotes pluralism in a society which respects human rights and the rule of law.
16. If Osman Kavala has not been released from prison by 1 January 2024, this Assembly recalls its ability to challenge the credentials of the Turkish delegation at its first Part Session of 2024.
17. For its part, the Assembly stands ready to work together closely with the Committee of Ministers, the Secretary General and Türkiye in ensuring the execution of the Kavala judgment and in securing the protection of the Convention system as a whole, and ultimately the credibility of the Organisation, in line also with the Reykjavík Declaration and the emphasis put on the execution of the Court judgments.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2519 (2023)¹

Version provisoire

Examen de la légitimité et de la légalité de la dérogation ad hominem à la limitation des mandats en faveur du Président en exercice de la Fédération de Russie

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne l'importance de la limitation des mandats présidentiels, en particulier dans les pays où la Constitution prévoit un pouvoir présidentiel fort, par opposition à ceux dans lesquels le parlement détient le pouvoir suprême.

1.1. Un président et ses alliés politiques disposent généralement d'un pouvoir considérable pour nommer des alliés à des postes élevés au sein de l'État, notamment au sein de la Cour des comptes, des organes électoraux, de la banque centrale, de la direction des forces armées ou d'autres organes de sécurité. Les mécanismes de freins et contrepoids fournis par ces organes peuvent donc avoir tendance à s'éroder au fil du temps, à mesure que ces postes clés sont progressivement occupés par les alliés du président. Parallèlement, les voix dissidentes disparaissent progressivement du cercle rapproché du président. Cette situation finit par avoir des conséquences néfastes pour le pays et pour le président, car un éventail d'opinions et un système fonctionnel de freins et de contrepoids contribuent indubitablement à éviter que des erreurs de grande ampleur ne soient commises. La limitation des mandats présidentiels permet donc de faire en sorte que les mécanismes de freins et contrepoids fournis par les institutions indépendantes ne se dégradent pas au fil du temps.

1.2. La limitation des mandats permet également de freiner ceux qui seraient tentés d'utiliser leur pouvoir présidentiel pour réprimer toute forme d'opposition. Lorsqu'ils savent que leur mandat est limité et qu'ils souhaitent demeurer le reste de leur vie dans leur pays d'origine, ils sont incités à ne pas recourir à une force excessive contre les opposants politiques, car ils savent qu'un jour l'un d'entre eux pourrait leur succéder à l'issue d'une élection et qu'ils ne seront plus en mesure d'exercer le pouvoir politique pour se protéger des conséquences de leurs agissements.

1.3. Lorsqu'un président s'est engagé sur la voie de l'oppression radicale de l'opposition et de la brutalité envers son propre peuple, il risque de passer le reste de sa vie à essayer d'éviter de rendre des comptes en s'accrochant au pouvoir, à un prix toujours plus élevé pour son propre pays, son propre peuple et, en fin de compte, pour lui-même.

1.4. La société civile constitue la pierre angulaire de toute nation démocratique. L'absence d'opposition politique non seulement fragilise l'État de droit mais se traduit aussi par un environnement démocratique moins diversifié et durable. Cela réduit l'engagement des citoyens et favorise l'indifférence à l'égard des affaires de la nation, ce qui rend la population vulnérable à la propagande d'État.

1.5. Pour toutes ces raisons et d'autres encore, l'Assemblée estime que tout pays qui étend la limitation des mandats présidentiels au-delà des deux mandats habituels de quatre ou cinq ans s'écarte considérablement de la démocratie et de l'État de droit.

1. *Discussion par l'Assemblée le 13 octobre 2023 (24^e séance) (voir Doc. 15827, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt). Texte adopté par l'Assemblée le 13 octobre 2023 (24^e séance).*



Résolution 2519 (2023)

2. L'Assemblée note que Vladimir Poutine a exercé le pouvoir sans interruption en qualité de Président ou de Premier ministre depuis 2000 et que les modifications apportées à la Constitution russe adoptées en juillet 2020 lui permettent de rester président jusqu'en 2036, date à laquelle il aura 83 ans. La brutalité croissante de la répression des opposants internes et la guerre d'agression contre l'Ukraine montrent que le prix du manque de freins et contrepoids en Fédération de Russie est de plus en plus élevé.

3. L'Assemblée rappelle que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a estimé, dans son avis intérimaire du 23 mars 2021, que la dérogation *ad hominem* à la limitation des mandats du Président en exercice de la Fédération de Russie est contraire à la fois au droit constitutionnel russe et aux principes du droit international.

3.1. Les modifications constitutionnelles concernées ont été adoptées dans le cadre d'une procédure accélérée *ad hoc* qui n'est pas prévue par la Constitution russe. La procédure normale de modification de la Constitution exige la convocation d'une assemblée constitutionnelle et l'adoption de lois d'amendement spécifiques pour les différents changements proposés, plutôt qu'un vote unique en bloc sur tous les amendements. Au lieu de cela, la loi d'amendement a instauré une nouvelle procédure *ad hoc sui generis*. Dans le cadre de cette procédure, le Président a demandé l'avis de la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de la loi d'amendement avec la Constitution, avis qui a été rendu dans un délai de sept jours. Un vote unique *ad hoc* à l'échelle nationale a ensuite été organisé, qui n'a pas été soumis aux exigences procédurales rigoureuses applicables aux référendums.

3.2. L'Assemblée souscrit donc pleinement à la conclusion de la Commission de Venise, qui estime que la nouvelle procédure *ad hoc* utilisée pour amender la Constitution crée une tension évidente avec l'article 16 de la Constitution, qui préserve les «fondements solides du système constitutionnel de la Fédération de Russie».

3.3. L'Assemblée partage aussi pleinement l'avis de la Commission de Venise, pour qui «la décision de modifier ou de supprimer les limitations du mandat présidentiel doit faire l'objet d'un examen public poussé, puisqu'elle a un impact significatif sur le système politique, sur la stabilité du pays et sur la confiance envers le processus électoral. Sur le long terme, la réforme de ces dispositions peut avoir des effets sur la qualité de la démocratie, voire sur sa solidité. Un large consensus, ainsi que le respect des procédures constitutionnelles et légales, est crucial pour maintenir une démocratie forte et la confiance envers les institutions et les processus électoraux».

3.4. Elle est également d'accord avec la Commission de Venise pour dire que «dans la mesure où des amendements constitutionnels renforçant ou prolongeant le pouvoir des organes supérieurs de l'État sont proposés (...), ces amendements (s'ils sont promulgués) ne devraient prendre effet que pour les futurs détenteurs du pouvoir et non pour l'actuel».

3.5. L'Assemblée considère donc, compte tenu de la procédure accélérée suivie pour l'adoption des amendements concernés, du vote en bloc sur des questions très disparates, notamment la protection des droits sociaux, et du fait que le Président en exercice bénéficie lui-même de ces changements, que les normes internationales résumées par la Commission de Venise n'ont manifestement pas été respectées. L'abolition de la limitation des mandats présidentiels au profit de MM. Poutine et Medvedev porte ainsi atteinte non seulement à la Constitution russe, mais également à des principes bien établis du droit international.

4. Le pouvoir démesuré dont jouit le Président du fait de l'exercice extrêmement long de ses fonctions, auquel s'ajoute l'absence de freins et contrepoids tels qu'un parlement fort, un système judiciaire indépendant, des médias libres et une société civile dynamique, a transformé la Fédération de Russie en une dictature de fait.

5. Ces tendances, auxquelles la communauté internationale réagit de manière limitée, créent un précédent préoccupant pour les pays qui n'ont pas de tradition démocratique solide, comme le montre le cas du Bélarus, où le président autoproclamé continue dans les faits à détenir le pouvoir bien que les résultats des élections de 2020 n'aient pas été reconnus.

6. Comme le montrent la guerre d'agression russe contre l'Ukraine et ses conséquences politiques et économiques, les dictatures constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales et pour l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de leurs voisins au sens de l'article 2 de la Charte des Nations Unies. Les actes d'agression contre des nations souveraines constituent une stratégie utilisée par la Fédération de Russie pour améliorer l'image du Président aux yeux de sa population; parmi les exemples illustrant cette stratégie figurent les guerres de Tchétchénie de la fin des années 1990, l'influence exercée par la Fédération de Russie dans la région de Transnistrie, en Moldova, et son agression de 2008 contre la

Résolution 2519 (2023)

Géorgie. Les dictatures détruisent aussi les droits fondamentaux et le bien-être social et économique de leur propre population. Il est donc dans l'intérêt avant tout du peuple russe, mais aussi de l'Europe et du monde entier, que la démocratie soit rétablie en Fédération de Russie.

7. L'Assemblée rappelle que tous les États parties au Statut de la Cour pénale internationale sont juridiquement tenus de procéder à l'arrestation de M. Poutine, s'il pénètre sur leur territoire, en vertu du mandat d'arrêt délivré par la Cour pénale internationale le 17 mars 2023.

8. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à reconnaître Vladimir Poutine comme illégitime après la fin de son mandat présidentiel actuel et à rompre tout contact avec lui, à l'exception des contacts à caractère humanitaire et visant à établir la paix.

9. L'Assemblée réitère enfin son soutien résolu à la création d'un tribunal pénal international *ad hoc* pour le crime d'agression, qui est indispensable pour obliger les dirigeants russes, notamment Vladimir Poutine, à rendre des comptes pour le crime initial qui a permis la commission de tous les autres crimes de guerre et crimes contre l'humanité, à savoir le déclenchement de la guerre d'agression contre l'Ukraine.

10. L'Assemblée estime que le tribunal pénal international *ad hoc* devrait enquêter sur tous les événements survenus sur le territoire ukrainien depuis février 2014, à commencer par l'annexion illégale de la Crimée, la guerre dans la région du Donbas et la destruction du vol MH17.

Resolution 2519 (2023)¹
Provisional version

Examining the legitimacy and legality of the ad hominem term-limit waiver for the incumbent President of the Russian Federation

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stresses the importance of presidential term limits, in particular in countries where the constitution provides for a strong presidency, as opposed to those where parliament is supreme.

1.1. A president together with their political allies usually wields substantial power to nominate allies to high positions in the State, including roles in the court of accounts, electoral bodies, the central bank, the leadership of the armed forces or other security bodies. The checks and balances provided by these bodies may thereby tend to erode over time as these key positions are progressively occupied by the allies of the president. At the same time, dissenting voices gradually disappear from the president's inner circle. Ultimately this has a high cost for the country and for the president, as a range of opinions and a functioning system of checks and balances indubitably contribute to preventing large-scale errors. Presidential term limits therefore ensure that the checks and balances provided by independent institutions do not erode over time.

1.2. Term limits also serve to keep in check those who might be tempted to use their presidential power to curtail any opposition. When they know that their term is finite and wish to live out the rest of their lives in their home country, they have an incentive not to use excessive force against political opponents, for they know that one day one of them may be elected as their successor and they will no longer be able to exercise political power to protect themselves from the consequences of their acts.

1.3. Once a president has taken the path of severe oppression of the opposition and cruelty against his or her own people, he or she risks spending the rest of their life trying to avoid accountability by clinging to office at ever higher cost to their own country, their own people and ultimately themselves.

1.4. Civil society stands as a cornerstone of any democratic nation. When there is a lack of political opposition, it not only undermines the rule of law but also results in a less diverse and enduring democratic environment. This, in turn, causes reduced citizen engagement and fosters indifference to the nation's current affairs, making the population susceptible to state propaganda.

1.5. For the above and other reasons, the Assembly considers that any country that extends presidential term limits beyond the usual two terms of four or five years is taking a large step away from democracy and the rule of law.

2. The Assembly notes that Vladimir Putin has been continuously in power as President or Prime Minister since 2000 and that the changes made to the Russian Constitution enacted in July 2020 allow him to remain in office as President until 2036, when he will be 83 years old. The growing brutality of repression against internal opponents and the war of aggression against Ukraine show that the cost of the lack of checks and balances in the Russian Federation is indeed becoming ever higher.

1. *Assembly debate* on 13 October 2023 (24th sitting) (see [Doc. 15827](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 13 October 2023 (24th sitting).



Resolution 2519 (2023)

3. The Assembly recalls that the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in its Interim Opinion of 23 March 2021 found that the *ad hominem* term-limit waiver for the incumbent President of the Russian Federation violates both Russian constitutional law and international legal principles.

3.1. The relevant constitutional changes were adopted in an *ad hoc* accelerated procedure not foreseen in the Russian Constitution. The regular constitutional amendment procedure requires the convocation of a Constitutional Assembly and that there shall be specific amending laws on the different changes proposed, rather than a single *en bloc* vote on all amendments. Instead, a novel *ad hoc sui generis* procedure was introduced by the Amending Law. Under this procedure, the President requested the Constitutional Court's opinion on the compatibility with the Constitution of the Amending Law, delivered within seven days. Then a single *ad hoc* "nationwide vote" was held that was not subject to the strict safeguards applicable to referendums.

3.2. The Assembly therefore fully agrees with the conclusion of the Venice Commission that the novel, *ad hoc* procedure used to amend the Constitution creates an obvious tension with Article 16 of the Constitution which safeguards the "firm fundamentals of the constitutional system of the Russian Federation".

3.3. The Assembly also fully shares the Venice Commission's view that "[a] decision to alter or remove presidential term limits should be subject to thorough public scrutiny, as it has a significant impact on the political system, a country's stability and on confidence in the electoral process. In the long term, a reform of these provisions may affect democratic quality or even democratic endurance. A broad consensus, as well as respect for constitutional and legal procedures, are crucial to maintain strong democracy and confidence in institutions and electoral processes."

3.4. It also agrees with the Venice Commission in that "[t]o the extent that constitutional amendments strengthening or prolonging the power of high offices of state are proposed... such amendments (if enacted) should have effect only for future holders of the office, not for the incumbent."

3.5. The Assembly therefore considers in view of the hasty procedure followed for the adoption of the amendments in question, the *en bloc* vote on very disparate issues, including protection of social rights, and the fact that the incumbent himself benefits from these changes, that the international standards summed up by the Venice Commission were clearly not met. The abolition of presidential term limits for the benefit of MM. Putin and Medvedev thus violates not only the Russian constitution, but also well-established international legal principles.

4. The overwhelming power of the President resulting from the extremely long term in office combined with the lack of any checks and balances such as a strong parliament, an independent judiciary, free media and a vibrant civil society has turned the Russian Federation into a *de facto* dictatorship.

5. These tendencies, with limited response from the international community, set a concerning precedent for countries lacking a robust democratic tradition, as seen in the case of Belarus, where the self-proclaimed president *de facto* maintains power despite the results of the 2020 elections not being recognised.

6. As the Russian war of aggression against Ukraine and its political and economic consequences show, dictatorships constitute a threat to international peace and security and to the territorial integrity and political independence of their neighbours, within the meaning of Article 2 of the Charter of the United Nations. The Russian Federation employs acts of aggression against sovereign nations as a strategy to enhance the President's domestic image, with the Chechen wars of the late 1990s, the Russian Federation's influence in the Transnistria region of Moldova, and its aggression against Georgia in 2008 serving as illustrative examples. Dictatorships also destroy the fundamental rights and the social and economic well-being of their own population. It is therefore in the interest first and foremost of the people of the Russian Federation, but also of Europe and the whole world that democracy be restored in the Russian Federation.

7. The Assembly recalls that all States parties to the Statute of the International Criminal Court are legally bound to arrest Vladimir Putin when he enters their jurisdiction on the basis of the arrest warrant issued by the International Criminal Court on 17 March 2023.

8. The Assembly calls on the member States of the Council of Europe to recognise Vladimir Putin as illegitimate after the end of his current presidential term and to cease all contact with him, except for humanitarian contact and in the pursuit of peace.

Resolution 2519 (2023)

9. The Assembly finally reiterates its strong support for the creation of an *ad hoc* international criminal tribunal for the crime of aggression, which is needed in order to hold to account the Russian leadership, including Vladimir Putin, for the original crime enabling all other war crimes and crimes against humanity, namely the launch of the war of aggression against Ukraine.

10. The Assembly considers that the *ad hoc* international criminal tribunal should investigate all events on the territory of Ukraine from February 2014, starting with the illegal annexation of Crimea, the war in the Donbas region and the downing of flight MH17.

**Résolution 2520 (2023)¹**

Version provisoire

Prévenir les comportements addictifs chez l'enfant

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est consternée par les comportements addictifs des enfants et les conséquences sur leur santé mentale et physique et leur développement. Elle relève que jusqu'à présent les politiques de prévention de l'usage de drogues. Avec les nouveaux comportements addictifs, principalement liés à l'utilisation des outils et applications numériques, le problème devient plus complexe à appréhender. L'exposition des enfants à des substances addictives ainsi qu'à des addictions comportementales s'est accrue dans le contexte de la pandémie de covid-19 et de la crise socio-économique qui s'en est suivie. Pendant les périodes de confinement, les mesures de prévention préexistantes ont souvent manqué d'adaptabilité et donc d'efficacité.
2. Bien que le cannabis reste l'une des drogues les plus consommées, y compris chez les enfants, l'émergence continue de nouvelles drogues constitue un facteur de difficulté accrue dans la conception des politiques de prévention de l'usage de drogues. Avec les nouveaux comportements addictifs, principalement liés à l'utilisation des outils et applications numériques, le problème devient plus complexe à appréhender. L'exposition des enfants à des substances addictives ainsi qu'à des addictions comportementales s'est accrue dans le contexte de la pandémie de covid-19 et de la crise socio-économique qui s'en est suivie. Pendant les périodes de confinement, les mesures de prévention préexistantes ont souvent manqué d'adaptabilité et donc d'efficacité.
3. L'Assemblée entend faire prévaloir le droit à une vie saine de chaque enfant, tel que rappelé dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant qui garantit «le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation» et l'Objectif de développement durable n° 3 des Nations Unies visant à permettre à tous de vivre en bonne santé et à promouvoir le bien-être de tous à tout âge, ce qui suppose de renforcer «la prévention et le traitement de l'abus de substances psychoactives, notamment de stupéfiants et d'alcool».
4. L'Assemblée attache de l'importance à ce que les États préviennent ou réduisent les comportements addictifs, éliminant ainsi leurs conséquences physiques, psychologiques et sociales désastreuses qui constituent autant d'entraves au développement et au bien-être des enfants. En gardant à l'esprit l'intérêt supérieur de l'enfant, elle propose la mise en place de mesures souples et réactives qui prennent en considération les tendances en matière de comportements addictifs, sur la base d'une approche holistique des situations auxquelles sont confrontés les enfants. A cet égard, il convient de noter que bien que les comportements addictifs chez l'enfant soient présents dans tous les milieux socio-économiques, il est néanmoins patent que les enfants vivant dans un environnement défavorisé ou dont les parents ou les proches consomment des drogues sont plus vulnérables aux comportements addictifs.
5. L'Assemblée tient également à souligner que l'efficacité de la prévention et de la prise en charge la plus en amont possible de comportements addictifs plaide en faveur d'une intervention chez les jeunes enfants, y compris les plus jeunes d'entre eux, notamment lorsqu'ils sont exposés à des comportements addictifs dans leur entourage.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance) (voir [Doc. 15830](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Diana Stoica). *Texte adopté par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance).

Voir également la [Recommandation 2262 \(2023\)](#).



Résolution 2520 (2023)

6. Face à l'absence actuelle de réactivité ou à l'insuffisance des politiques de lutte contre les drogues et les addictions chez les enfants, l'Assemblée estime nécessaire que les États renforcent les recherches et pratiques innovantes en matière de prévention, non seulement pour faire face aux addictions connues depuis longtemps mais aussi au regard des comportements addictifs qui ont émergé ces dernières années.

7. Au vu de ces éléments, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place des outils qui permettent de prévenir l'usage, par les enfants, des principales substances, de développer des mesures préventives globales adaptées aux différents comportements addictifs et de faire face de façon pérenne aux tendances en matière de comportements addictifs, en conformité avec l'intérêt supérieur de l'enfant. Les politiques et plans d'action doivent inclure la recherche, la prévention, la réduction des risques, la prise en charge thérapeutique, avec un recul sur les expériences vécues par des enfants de différentes catégories d'âge, y compris les jeunes enfants. L'Assemblée insiste sur l'approche protectrice des politiques de prévention auprès des enfants, incluant outre une information adaptée à leur âge sur les substances addictives et leurs conséquences, des outils permettant de limiter l'accès à ces substances. A cet égard, il convient de prendre en considération les besoins spécifiques des enfants, en ayant une action ciblée auprès de certains publics plus vulnérables et en tenant compte des différents types de comportements addictifs.

8. En particulier, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

8.1. à développer des mesures visant à renforcer les capacités des parents et des familles consommant de la drogue et de l'alcool, de façon à prévenir les addictions chez les enfants de ces familles;

8.2. à élaborer des mécanismes de prévention innovants qui font intervenir les enfants et les jeunes adultes dans le cadre d'un dialogue entre pairs. De même, elle suggère de développer des formations auprès des jeunes enfants et des adolescents sur la façon de résister à l'influence négative de leurs camarades, des adultes, des médias ou d'un environnement encourageant l'utilisation de drogues ou d'alcool;

8.3. à former les adultes qui travaillent avec les enfants, en particulier dans les milieux scolaires, sportifs, et médicaux, à détecter des comportements addictifs chez les enfants et à procéder à leur signalement en vue de leur prise en charge ou à les prendre en charge directement;

8.4. à renforcer l'interdiction de la fourniture ou de la vente de drogues et d'alcool aux enfants, y compris en sanctionnant systématiquement et de façon proportionnée les fournisseurs et les vendeurs;

8.5. à mettre en place des espaces d'accueil pour les enfants qui soient facilement accessibles et qui proposent une approche globale de la gestion des problèmes auxquels ils doivent faire face, y compris un soutien psychologique et social permettant de renforcer leur capacité à gérer les situations personnelles ou externes difficiles;

8.6. à évaluer le problème de la consommation de produits d'inhalation et ses conséquences sur la santé des enfants;

8.7. à lutter contre les drogues de synthèse, en ciblant en particulier le trafic à destination des enfants.

9. L'Assemblée demande aux États membres de coopérer étroitement avec l'industrie numérique:

9.1. afin d'interdire la vente en ligne de substances psychoactives et d'alcool aux enfants, ainsi que l'accès aux jeux et paris en ligne, de la même façon que dans le monde réel;

9.2. afin d'interdire toute forme de publicité en ligne de ces substances et des offres de jeux et paris auprès des enfants;

9.3. pour mettre en place des campagnes de prévention en ligne adaptées aux enfants concernant les jeux et paris en ligne et l'utilisation excessive des outils numériques.

10. L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que les États observateurs et les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, qui ne l'ont pas encore fait, à adhérer à l'accord partiel élargi ayant créé le Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou).



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2520 (2023)¹

Provisional version

Preventing addictive behaviours in children

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is dismayed by the addictive behaviours of children and the impact this has on their mental and physical health and their development. It notes that to date prevention policies have not succeeded in curbing the growth in these behaviours or the increasing number of forms they are taking.

2. Although cannabis is still one of the most widely used drugs, including by children, the continued emergence of new drugs is a growing problem factor where it comes to devising drug prevention policies. In addition, new addictive behaviours, linked mainly to the use of digital tools and applications, complicate attempts to address the problem. Exposure of children to addictive substances and addictive behaviours grew in the context of the Covid-19 pandemic and the ensuing socio-economic crisis. During lockdowns, pre-existing prevention measures often lacked flexibility and hence effectiveness.

3. The Assembly seeks to ensure respect for every child's right to a healthy life, as underlined in the United Nations Convention on the Rights of the Child, which guarantees "the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health" and the United Nations Sustainable Development Goal No. 3, whose aim is to ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages, which includes the strengthening of "the prevention and treatment of substance abuse, including narcotic drug abuse and harmful use of alcohol".

4. The Assembly attaches importance to States' preventing or reducing addictive behaviours, thus eliminating their disastrous physical, psychological and social consequences, which hinder children's development and well-being. Bearing in mind the child's best interest, it proposes setting up flexible, responsive measures taking account of trends in addictive behaviours, based on a holistic approach to the situations which children face. In this respect, it should be noted that although addictive behaviours in children occur in all socio-economic settings, it is clear nonetheless that children living in disadvantaged environments or whose parents or close relatives use drugs are more prone to addictive behaviours.

5. The Assembly would also like to point out that for prevention and treatment of addictive behaviours as early as possible to be effective, measures must be introduced which target young children, including the very young, particularly when they are exposed to addictive behaviour in their environment.

6. In the light of the current lack of responsiveness or the inadequacy of policies to combat drugs and addictions in children, the Assembly considers it necessary for States to step up research on prevention and innovative prevention practices, both to combat addictions which have been known for some time and in the light of the addictive behaviours which have arisen in recent years.

7. Bearing in mind these considerations, the Assembly invites the Council of Europe member States to set up tools which help to prevent the use by children of the main substances, to develop comprehensive protective measures geared to various addictive behaviours and to identify long-term responses to new trends in addictive behaviours, in keeping with the child's best interest. Policies and action plans must include

1. *Assembly debate* on 13 October 2023 (24th sitting) (see [Doc. 15830](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Diana Stoica). *Text adopted by the Assembly* on 13 October 2023 (24th sitting).

See also [Recommendation 2262 \(2023\)](#).



Resolution 2520 (2023)

research, prevention, risk reduction and treatment, and take stock of the actual experiences of children in different age categories, including young children. The Assembly insists on the protective approach of prevention policies aimed at children, including age-appropriate information about addictive substances and their consequences, and tools designed to limit access to them. In this connection, account should be taken of children's specific needs, with targeted action for certain more vulnerable categories and measures catering for the various types of addictive behaviours.

8. In particular, the Assembly invites the Council of Europe member States to:
 - 8.1. devise measures to strengthen the capacities of parents and families using drugs and alcohol to prevent addictions among the children of such families;
 - 8.2. develop innovative prevention mechanisms involving children and young adults in dialogue with their peers. It also suggests devising trainings for young children and adolescents on ways of resisting the negative influence of their classmates, adults, the media or an environment that encourages the use of drugs or alcohol;
 - 8.3. train adults working with children, particularly in schools, sports clubs and medical contexts, to detect addictive behaviours in children and to report them so that they can be dealt with or to deal with them directly;
 - 8.4. reinforce the prohibition on the supply or sale of drugs and alcohol to children, including through systematic and proportionate penalties for suppliers and dealers;
 - 8.5. set up reception spaces for children which are easily accessible and offer a comprehensive approach to the management of problems they must face, including psychological and social support designed to enhance their potential to manage difficult personal or external circumstances;
 - 8.6. assess the problem of the consumption of inhaling products and its impact on children's health;
 - 8.7. combat synthetic drugs, targeting trafficking aimed at children in particular.
9. The Assembly asks the member States to co-operate closely with the digital industry with a view to:
 - 9.1. prohibiting the online sale of psychoactive substances and alcohol to children and child access to online gambling and betting in the same way as in the real world;
 - 9.2. prohibiting any form of online advertising of these substances and offers of gambling and betting to children;
 - 9.3. setting up online child-appropriate prevention campaigns concerning online gambling and betting and the excessive use of digital devices.
10. The Assembly invites Council of Europe member States as well as observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly, which have not yet done so, to join the enlarged partial agreement which established the Council of Europe International Cooperation Group on Drugs and Addictions (Pompidou Group).

**Recommandation 2262 (2023)¹**

Version provisoire

Prévenir les comportements addictifs chez l'enfant

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2520 \(2023\)](#) «Prévenir les comportements addictifs chez l'enfant» et souligne la responsabilité qui incombe aux États membres de garantir le droit des enfants de jouir du meilleur état de santé possible, y compris en adoptant des mesures de prévention et de traitement des comportements addictifs. La persistance, voire l'augmentation de ce fléau chez les enfants, ont montré le manque d'efficacité à long terme des politiques et des lois nationales en vigueur.
2. Partant du constat que les difficultés socio-économiques sont un facteur important de stress pour les enfants et donc une cause d'usage de drogues ou d'autres comportements addictifs, l'Assemblée tient à rappeler ses travaux en matière de pauvreté et notamment sa [Recommandation 2234 \(2022\)](#) «Éliminer la pauvreté extrême des enfants en Europe: une obligation internationale et un devoir moral». Elle regrette l'insuffisance de la [réponse du Comité des Ministres](#) dans ce domaine et l'exhorte à mettre pleinement en œuvre la recommandation de façon à atteindre, en Europe, l'objectif mondial d'éliminer l'extrême pauvreté d'ici 2030 (objectif de développement durable 1.1 des Nations Unies), contribuant ainsi à réduire l'une des causes profondes des addictions chez les enfants.
3. Elle salue les premiers travaux du Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou) centrés sur les enfants et les familles affectés par la consommation de drogue des parents et la Déclaration de Lisbonne des 13 et 14 décembre 2022 qui a inclus dans les priorités de travail 2023-2025 du Groupe Pompidou la protection des droits des personnes appartenant à des groupes vulnérables et la réduction de la disponibilité des drogues illicites, ainsi que la prévention de la dépendance à internet et aux jeux en ligne.
4. Dans ce cadre, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à demander aux organes directeurs du Groupe Pompidou:
 - 4.1. de mettre l'accent sur la prévention de la consommation de drogues chez les enfants, en renforçant leur coopération avec d'autres organisations internationales et la société civile, en fondant leurs recommandations sur des études validées et en incluant la participation des enfants dans leurs travaux. Elle relève l'intérêt particulier de se pencher sur l'usage du cannabis qui demeure la drogue la plus utilisée par les enfants. Une synthèse des conséquences de l'usage du cannabis sur le développement physique et cognitif des enfants pourrait servir de base à une politique de prévention du cannabis coordonnée au niveau européen, et permettre d'avoir une approche tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant sur la question récurrente de la légalisation/dépénalisation de la détention ou de l'usage du cannabis, afin de délivrer un message clair qui soit compréhensible par l'ensemble de la population, en particulier par les enfants;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance) (voir [Doc. 15830](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Diana Stoica). *Texte adopté par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance).



Recommandation 2262 (2023)

4.2. de prioriser leur travail sur les addictions comportementales facilitées par les technologies et les pratiques en ligne, en mettant l'accent sur l'analyse des conduites addictives des enfants et les mesures de prévention associées, y compris en proposant des indicateurs permettant d'identifier ce type de conduites addictives, indicateurs qui devront aussi être fournis dans une version adaptée aux enfants, afin notamment de permettre une auto-évaluation par les enfants;

4.3. de mener des études sur la prévalence de l'usage, par les enfants, de substances psychoactives nouvelles, souvent des drogues de synthèse, qu'elles soient ou non légales, et de proposer des mesures de prévention adéquates auprès des enfants, des parents et des professionnels de la santé.

5. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de charger le secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe de développer des outils à destination des enfants en vue de sensibiliser aux conséquences d'un usage excessif ou addictif des outils numériques, y compris les jeux et les paris en ligne, dans le cadre de la mise en œuvre de sa Stratégie pour les droits de l'enfant 2022-2027.

6. L'Assemblée estime pertinent de développer des réseaux régionaux en Europe et au-delà et d'étendre le travail réalisé dans le cadre du Projet d'enquête sur la consommation d'alcool et d'autres drogues dans les milieux scolaires méditerranéens (MedSPAD) à l'ensemble des États membres du Groupe Pompidou, permettant ainsi d'avoir une cartographie plus large des spécificités nationales en matière de consommation de substances et des comportements à risque des adolescents. Elle recommande ainsi au Comité des Ministres de charger les organes directeurs du Groupe Pompidou de mettre en place une cartographie plus large, comprenant l'ensemble des comportements addictifs, éventuellement par région, afin de permettre aux États d'échanger des bonnes pratiques à partir d'indicateurs communs concernant les adolescents. Cette cartographie devrait s'étendre à des populations de plus jeunes enfants.



Recommendation 2262 (2023)¹

Provisional version

Preventing addictive behaviours in children

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2520 \(2023\)](#) “Preventing addictive behaviours in children” and emphasises the responsibility that lies with member States to guarantee the right of children to enjoy the best possible state of health, including by adopting addiction prevention and treatment measures. The persistence or growth of this problem among children have shown the long-term ineffectiveness of the national policies and laws in force.

2. Noting that socio-economic difficulties are a major source of stress for children and hence a cause of drug use and other addictive behaviours, the Assembly recalls its work on poverty, in particular its [Recommendation 2234 \(2002\)](#) “Eradicating extreme child poverty in Europe: an international obligation and a moral duty”. It regrets the inadequacy of the [Committee of Ministers’ reply](#) in this field and urges it to fully implement the recommendation so as to achieve, in Europe, the global goal of eradicating extreme poverty by 2030 (United Nations Sustainable Development Goal 1.1), thereby helping to reduce one of the root causes of addictions in children.

3. It welcomes the initial activities of the Council of Europe International Cooperation Group on Drugs and Addictions (Pompidou Group) focusing on children and families affected by parental drug use, and the Lisbon Declaration of 13 and 14 December 2022, which incorporated protecting the rights of persons belonging to vulnerable groups and reducing the availability of illegal drugs, as well as preventing addiction to the internet and online gambling, into the priority activities of the Pompidou Group for 2023-2025.

4. In this context, the Assembly invites the Committee of Ministers to ask the governing bodies of the Pompidou Group to:

4.1. place emphasis on preventing drug use among children by stepping up their co-operation with other international organisations and civil society, basing their recommendations on validated studies and involving children in their activities. It notes the particular potential benefits of looking into the use of cannabis, which is the drug most used by children. A summary of the consequences of the use of cannabis on the physical and cognitive development of children could serve as a basis for a co-ordinated Europe-wide cannabis prevention policy and an approach taking account of the best interest of the child to the recurring issue of the legalisation or decriminalisation of cannabis possession or use so as to deliver a clear message which will be understood by the entire population and in particular by children;

4.2. focus their work on behavioural addictions facilitated by online technologies and practices, placing emphasis on the study of addictive behaviours in children and related prevention measures, including by proposing indicators making it possible to identify this type of behaviour – indicators which should also be made available in a child-appropriate format, among other things so as to enable children to conduct self-assessments;

1. *Assembly debate* on 13 October 2023 (24th sitting) (see [Doc. 15830](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Diana Stoica). *Text adopted by the Assembly* on 13 October 2023 (24th sitting).



Recommendation 2262 (2023)

- 4.3. conduct studies on the prevalence of the use by children of new psychoactive substances, often synthetic drugs, whether legal or illegal, and to propose appropriate prevention measures, targeting children, parents and health professionals.
5. The Assembly recommends that the Committee of Ministers instruct the Council of Europe intergovernmental sector to devise tools to raise awareness among children of the consequences of excessive or addictive use of digital tools and applications, including online betting and gambling, as part of the implementation of its Strategy for the Rights of the Child 2022-2027.
6. The Assembly considers it worth developing regional networks in Europe and beyond and extending the work carried out in the context of the Mediterranean School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (MedSPAD) to all the member States of the Pompidou Group, making it thereby possible to survey the specific national characteristics of adolescent substance use and risk behaviours more broadly. Accordingly, it recommends that the Committee of Ministers instruct the governing bodies of the Pompidou Group to set up a broader surveying process, covering all addictive behaviours, possibly by region, so as to enable States to exchange good practices based on common indicators concerning adolescents. This survey should include populations of younger children.

**Résolution 2521 (2023)¹**

Version provisoire

Santé mentale et bien-être des enfants et des jeunes adultes

Assemblée parlementaire

1. Le respect du droit à la santé, tel qu'il est consacré par de nombreux instruments internationaux et régionaux, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne (STE n° 35), est fondamental pour le bien-être de tout être humain. Ce droit englobe également, comme composante essentielle, le droit à la santé mentale: un état de bien-être mental qui permet à l'individu d'exploiter son potentiel, d'affronter le stress normal de la vie, de travailler et de participer à la communauté.

2. Les enfants et les jeunes adultes sont confrontés aujourd'hui à un monde en proie à de multiples crises et peuplé d'incertitudes. La pandémie de covid-19 a eu un effet dévastateur sur leur santé mentale et sur leur bien-être. Cependant, la santé mentale et le bien-être des enfants et des jeunes adultes avaient déjà été mis à rude épreuve avant la pandémie. La jeune génération actuelle a, de surcroît, subi la crise financière mondiale et ses répercussions (notamment des mesures d'austérité malavisées), la crise du coût de la vie, des incertitudes sur le marché de l'emploi (liées, entre autres, aux progrès de l'apprentissage automatique et de l'intelligence artificielle) et une guerre en Europe. De plus, des transformations d'ampleur planétaire telles que l'aggravation de la crise climatique, le vieillissement de la population, la transition numérique et le creusement des inégalités ont créé une forte incertitude en ce qui concerne l'avenir des jeunes et des générations à venir.

3. Les restrictions imposées dans le cadre de la covid-19 ont été préjudiciables pour la santé mentale de nombreuses personnes. Mais selon les informations disponibles, les principales victimes ont été les enfants, les adolescents et les jeunes adultes qui ont été touchés de manière disproportionnée par les perturbations dans l'enseignement, l'isolement social, l'instabilité économique et l'incertitude générale quant à l'avenir. Leur bien-être et leur satisfaction individuelle ont fortement décliné pendant cette période, les exposant ainsi à un risque accru de développer des problèmes de santé mentale. Au sein de ce groupe, les enfants et les jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés, les personnes en situation de handicap, les LGBTQI+, les minorités, les réfugiés et les sans-papiers sont sans aucun doute ceux qui ont le plus souffert. La hausse de problèmes de santé mentale survenue durant la pandémie a révélé des carences de longue date dans la manière d'organiser, de gérer et de financer les systèmes de santé mentale au niveau national.

4. Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire estime que les États devraient saisir cette occasion pour avancer en termes d'amélioration de la santé mentale et rappelle que le droit à la santé mentale comprend l'accès à des soins et traitements de santé mentale appropriés et en temps voulu. Une étape cruciale à cet égard consiste à intégrer la santé mentale dans les systèmes de santé nationaux, tout spécialement dans les services de santé primaires et de proximité. Les soins de santé doivent être holistiques et se concentrer sur la prise en charge de la personne dans son ensemble, y compris sa santé mentale ainsi que sur les facteurs sociaux, économiques et environnementaux qui peuvent avoir un impact sur le bien-être général d'un individu

1. *Discussion par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance) (voir [Doc. 15829](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance).

Voir également la [Recommandation 2263 \(2023\)](#).



Résolution 2521 (2023)

plutôt que sur ses seuls symptômes physiques. Il est essentiel de sensibiliser à ces questions dès le plus jeune âge, afin également de «dédramatiser» les problèmes liés à la santé mentale. La coercition dans la santé mentale doit être supprimée.

5. L'Assemblée se félicite de l'adoption d'une approche de la santé mentale fondée sur les droits humains et de la reconnaissance du fait qu'il « n'y a pas de santé sans santé mentale ». Elle salue les efforts récemment déployés par l'Organisation mondiale de la santé, les Nations Unies et d'autres acteurs mondiaux influents pour reconnaître que la santé mentale fait partie intégrante de la santé et qu'elle s'impose comme un impératif d'évolution des droits humains. La bonne santé mentale est la pierre angulaire dont dépend la réalisation de nombreux objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Par ailleurs, l'Assemblée souligne qu'il est crucial de réduire la stigmatisation et la honte associées aux problèmes de santé mentale.

6. L'Assemblée rappelle que les droits humains n'existent pas dans l'abstrait. À cet égard, le respect des obligations des États en matière de santé mentale comprend à la fois des obligations et des exigences immédiates imposant de prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées pour s'acquitter progressivement d'autres obligations s'y rapportant. L'Assemblée se joint au Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, pour demander instamment aux États d'utiliser des indicateurs et des critères appropriés pour suivre les progrès accomplis dans le domaine de la santé mentale, sachant que les indicateurs devraient être ventilés, entre autres, selon l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, la race, l'appartenance ethnique, le handicap et la situation socio-économique.

7. Compte tenu de ces considérations, l'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe:

7.1. de construire des systèmes de santé solides au niveau national et d'intégrer la santé mentale dans toutes les politiques:

7.1.1. en allouant les fonds nécessaires pour mettre en place un système de santé mentale respectueux des droits humains et qui fonctionnent de manière correcte ainsi que pour garantir que les professionnels de santé mentale reçoivent une formation appropriée;

7.1.2. en décentralisant les services de santé afin que les personnes aient accès à des soins de santé mentale en temps voulu et qui correspondent à leurs besoins individuels, quel que soit l'endroit où elles vivent;

7.1.3. en mettant en œuvre la couverture santé universelle, en supprimant ainsi les obstacles financiers aux soins de santé mentale, en garantissant que ces services soient accessibles à toute personne, quels que soient sa situation socio-économique, son origine ethnique, son orientation sexuelle, son identité de genre ou son statut juridique;

7.1.4. en intégrant la santé mentale dans les services de santé primaires et de proximité et en accordant à la santé mentale la même attention et le même sérieux qu'à la santé physique;

7.1.5. en simplifiant les procédures et formalités administratives de manière à les rendre plus conviviales et à mieux informer les usagers et les soignants de leurs droits;

7.1.6. en offrant des services de soins de santé mentale holistiques, multisectoriels et avec un accueil à bas seuil d'exigence, comme les centres de jour, les programmes de sensibilisation sur le terrain, le soutien par les pairs, les lignes d'assistance téléphonique et les services de tchat;

7.1.7. en mettant en œuvre les réformes éducatives les campagnes d'information nécessaires afin de mettre fin à la stigmatisation et à la mésinformation associées aux problèmes de santé mentale, en collaboration avec des personnes de confiance et des organisations présentes dans les communautés le cas échéant;

7.1.8. en organisant une formation aux premiers secours en santé mentale dans les hôpitaux, les établissements scolaires et les universités, les lieux de travail, les prisons et centres de détention et au sein des services répressifs;

7.1.9. en mettant en place des services de santé ciblés et inclusifs qui respectent les besoins des communautés défavorisées, notamment des réfugiés et des migrants, des personnes en situation de handicap et des jeunes LGBTQI+;

- 7.1.10. en apportant les informations, la formation, l'assistance et le soutien appropriés et nécessaires aux familles des jeunes confrontés à des problèmes de santé mentale, notamment aux frères et sœurs, parents et autres aidants;
- 7.1.11. en offrant des ressources éducatives en matière de santé mentale aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes, ainsi qu'à leurs parents et autres aidants, afin de veiller au dépistage précoce des problèmes de santé mentale et de communiquer des informations sur la manière de maintenir une bonne santé mentale;
- 7.1.12. en répondant rapidement aux crises et aux situations d'urgence, y compris, mais sans s'y limiter, les guerres, les déplacements forcés et les catastrophes naturelles, et en élaborant des stratégies nationales sur la manière de soutenir au mieux la santé mentale et le bien-être des enfants et des jeunes adultes dans de telles circonstances;
- 7.1.13. en procédant à des examens de vulnérabilité des réfugiés et des demandeurs d'asile et en suivant le manuel du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur l'interprétation dans les entretiens relatifs à l'asile; les enfants ne devraient jamais être amenés à interpréter les traumatismes de leurs parents;
- 7.2. de prendre des mesures pour répondre à d'autres préoccupations ayant un impact sur la santé mentale et le bien-être des enfants et des jeunes adultes:
- 7.2.1. en garantissant un accès équitable à une éducation de qualité pour les enfants et les jeunes adultes et à un travail porteur de sens pour les jeunes;
- 7.2.2. en réduisant les inégalités socio-économiques et en faisant de la lutte contre la pauvreté extrême de l'enfant une priorité;
- 7.2.3. en donnant aux jeunes des moyens et en les faisant participer au processus décisionnel, en prenant leurs préoccupations au sérieux, y compris sur des thèmes tels que l'environnement et la discrimination raciale, où les jeunes sont parties prenantes pour leur avenir;
- 7.2.4. en prenant des mesures pour s'attaquer à l'insécurité des jeunes dans le domaine financier et de l'emploi;
- 7.2.5. en encourageant les employeurs à respecter l'équilibre vie professionnelle-vie privée, en laissant aux employés, notamment aux jeunes, suffisamment de flexibilité et de temps pour se reposer et se consacrer à d'autres centres d'intérêt;
- 7.2.6. en prenant des mesures pour protéger les enfants et les jeunes contre l'exposition à des contenus inappropriés et préjudiciables sur les médias sociaux;
- 7.3. de prendre les précautions nécessaires pour préserver la santé mentale des enfants, des adolescents et des jeunes adultes en cas de situation d'urgence liée à la santé publique ou de période de confinement:
- 7.3.1. en maintenant les établissements d'enseignement ouverts et fonctionnels aussi longtemps que possible, tout en prenant en compte l'importance de protéger la population;
- 7.3.2. en facilitant un accès équitable aux équipements et matériels nécessaires pour l'apprentissage à la maison, lorsque le fonctionnement continu des établissements d'enseignement n'est plus possible;
- 7.3.3. en assurant un suivi et un soutien personnalisés des jeunes qui ont eu auparavant des besoins en matière de santé mentale;
- 7.3.4. en garantissant que toutes les mesures prises pour répondre à l'urgence de santé publique sont transparentes, proportionnées et dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- 7.3.5. en consultant les enfants et les jeunes adultes à propos de toute décision concernant leurs droits, leur santé mentale et leur bien-être;
- 7.3.6. en diffusant des informations visant en particulier un public jeune, comme le montre l'exemple de bonne pratique de la Norvège.
8. L'Assemblée estime que les parlements ont la responsabilité de garantir que les enfants et les jeunes peuvent faire entendre leur voix et qu'il en est tenu compte dans les processus législatifs, afin de promouvoir une démocratie plus inclusive et plus représentative. En créant des espaces de dialogue et de collaboration au sein des parlements, nous pouvons, en tant que parlementaires, favoriser un environnement qui permette

Résolution 2521 (2023)

aux enfants et aux jeunes de se sentir valorisés et compris, et nous pouvons faire changer les choses. L'Assemblée recommande donc que les parlements des États membres du Conseil de l'Europe invitent régulièrement des enfants et des jeunes aux auditions parlementaires, apprennent à connaître leurs points de vue sur les questions qui les touchent et leur donnent les moyens de participer aux processus d'élaboration des politiques.

Resolution 2521 (2023)¹
Provisional version

Mental health and well-being of children and young adults

Parliamentary Assembly

1. The fulfilment of the right to health, as recognised by numerous international and regional instruments such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the European Social Charter (ETS No. 35), is fundamental for the well-being of every human being. This right also encompasses, as an essential component, the right to mental health: a state of mental well-being which allows the individual to realise their potential, cope with the normal stresses of life, work and participate in their community.

2. Children and young adults today face a world characterised by multiple crises and much uncertainty. The Covid-19 pandemic had a devastating effect on their mental health and well-being. However, challenges to their mental health and well-being were already present before the pandemic: Today's young generation has, in addition, lived through the global financial crisis and its repercussions (including misguided austerity measures), a cost-of-living crisis, uncertainties on the job market (*inter alia* linked to advances in machine learning and artificial intelligence), and a war in Europe. Moreover, global transformations such as the ever-intensifying climate crisis, the ageing of populations, digitalisation and rising inequalities have created significant uncertainties about the future young people and unborn generations can expect.

3. The imposition of restrictions related to Covid-19 adversely influenced the mental health of many individuals. The main victims, however, are reported to have been children, adolescents, and young adults, who were disproportionately affected by the disruption in education, social isolation, economic instability, and general uncertainty about the future. Their well-being and life satisfaction steeply declined during this period, thus putting them at a higher risk of developing mental health problems. Within this group, children and young people from disadvantaged socio-economic backgrounds, persons with disabilities, LGBTQI+, minorities, refugees and undocumented migrants, undoubtedly suffered the most. The surge in mental health problems which occurred during the pandemic uncovered long-standing deficiencies in the way that mental health systems are organised, managed, and funded at national levels.

4. Against this background, the Parliamentary Assembly believes that States should seize this opportunity to advance with regard to improving mental health and recalls that the right to mental health includes access to timely and appropriate mental health care and treatment for all. A key step in this regard is to integrate mental health into national health systems, especially primary and community-based health services. The healthcare provided must be holistic and focus on treating the person as a whole, including addressing mental health, as well as social, economic and environmental factors that can impact a person's overall well-being, rather than just their physical symptoms. It is critical to raise awareness of these issues from a young age, also in order to "de-dramatise" problems related to mental health. Coercion in mental health must be phased out.

5. The Assembly welcomes the shift to a human rights-based approach to mental health and the recognition that there is "no health without mental health". It applauds recent efforts by the World Health Organization, the United Nations and other influential global actors in recognising mental health as an integral

1. *Assembly debate* on 13 October 2023 (24th sitting) (see [Doc. 15829](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 13 October 2023 (24th sitting).

See also [Recommendation 2263 \(2023\)](#).



Resolution 2521 (2023)

component of health and a human rights development imperative. Good mental health is a cornerstone for the achievement of many goals in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Moreover, the Assembly underlines the critical importance of reducing stigma and shame associated with mental health problems.

6. The Assembly recalls that human rights do not exist in a vacuum. As such, States' obligations towards fulfilment of mental health includes both immediate obligations and requirements to undertake deliberate, concrete and targeted actions to progressively realise other obligations. The Assembly joins the United Nations Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health in urging States to use appropriate indicators and benchmarks to monitor progress on mental health, with indicators to be disaggregated by factors including sexual orientation, gender identity, age, race, ethnicity, disability and socio-economic status.

7. In light of these considerations, the Assembly recommends that the Council of Europe member States:

7.1. build up strong health systems at national level and mainstream mental health across all policies by:

7.1.1. allocating the necessary funding to establish a well-functioning, human rights-compliant mental health system and ensure the appropriate training of mental health professionals;

7.1.2. decentralising health-care services, so that people get timely mental health care that meets their individual needs regardless of where they live;

7.1.3. implementing universal health coverage, thus removing financial barriers to mental health care, ensuring that everybody has access to these services, irrespective of their socio-economic status, ethnic background, sexual orientation, gender identity or legal status;

7.1.4. integrating mental health into primary and community-based services and treating mental health with the same attention and seriousness as physical health;

7.1.5. simplifying administrative procedures and bureaucratic processes to make them more user-friendly and provide better information to users and their carers on their rights;

7.1.6. offering holistic, multisectoral and low-threshold mental health care services, such as drop-in centres, community-based programmes, peer support, and phone and chat services;

7.1.7. implementing the necessary educational reforms and campaigns in order to end the stigma and misinformation associated with mental health issues, in collaboration with trusted persons and organisations in communities where this is the case;

7.1.8. providing appropriate mental health first-aid training in hospitals, schools and universities, workplaces, prisons and detention centres, and law enforcement;

7.1.9. designing targeted and inclusive health services that meet the needs of underserved communities, in particular refugees and migrants, persons with disabilities and LGBTQI+ youth;

7.1.10. providing appropriate and necessary information, training, support and relief to families of young people struggling with mental health problems, including siblings, parents and other carers;

7.1.11. providing educational resources related to mental health to children, adolescents and young adults, as well as to their parents or other carers, in order to ensure the timely detection of mental health problems and provide information on how to maintain good mental health;

7.1.12. quickly responding to crises and emergency situations, including, but not limited to, wars, forced displacements and natural disasters, and developing national strategies on how to best support the mental health and well-being of children and young adults in such circumstances;

7.1.13. performing vulnerability screenings of refugees and asylum seekers and following the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) handbook on interpretation in asylum interviews; children should never be made to interpret the traumata of their parents;

7.2. take action to address other concerns that impact the mental health and well-being of children and young adults by:

7.2.1. ensuring equitable access to quality education to children and young adults, and meaningful work for young persons;

Resolution 2521 (2023)

- 7.2.2. reducing socio-economic inequalities and making the fight against extreme child poverty a priority;
- 7.2.3. empowering young people and including them in decision-making processes, taking their concerns seriously, including on issues such as the environment and racial discrimination, where young people are the stakeholders for the future;
- 7.2.4. taking measures to tackle young people's financial and employment insecurity;
- 7.2.5. encouraging employers to ensure appropriate work-life balance, leaving employees, including young people, with enough flexibility and time to rest and pursue other interests;
- 7.2.6. taking measures to protect children and young people from being exposed to inappropriate and harmful content on social media;
- 7.3. take the necessary precautions to protect the mental health of children, adolescents and young adults in the event of a public health emergency or confinement period by:
 - 7.3.1. keeping educational facilities open and functional for as long as this is possible, while taking into account the importance of protecting the population;
 - 7.3.2. facilitating equitable access to necessary equipment and materials for at-home learning, in the event that the continuous operation of educational facilities is no longer feasible;
 - 7.3.3. ensuring tailored follow-up and support to young persons with a history of mental health needs;
 - 7.3.4. ensuring that all measures taken to tackle the public health emergency are transparent, proportionate, and in line with the best interests of the child;
 - 7.3.5. consulting children and young adults with regard to any decision that may affect their rights, mental health and well-being;
 - 7.3.6. disseminating information specifically targeted to a younger audience, as seen in the good practice example of Norway.

8. The Assembly believes that parliaments have a responsibility to ensure that children's and young people's voices are listened to and incorporated into legislative processes, in order to promote a more inclusive and representative democracy. By creating spaces for dialogue and collaboration in parliaments, we as parliamentarians, can foster an environment where children and young people feel valued and understood, and can effect change. As such, the Assembly recommends that parliaments within the Council of Europe member States frequently invite children and young people to parliamentary hearings, get to know their point of view on matters that affect them and empower them in policy-making processes.

Recommandation 2263 (2023)¹

Version provisoire

Santé mentale et bien-être des enfants et des jeunes adultes

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2521 \(2023\)](#) «La santé mentale et le bien-être des enfants et des jeunes adultes». Elle est convaincue que ce sujet devrait bénéficier d'une plus grande priorité dans les États membres du Conseil de l'Europe et souligne l'importance de l'empouvoirement des enfants et des jeunes adultes dans les processus de prise de décision qui les concernent, en particulier en ce qui concerne leur santé et leur bien-être.

2. L'Assemblée salue le travail du groupe de rédaction sur l'élaboration d'un guide pour la participation des enfants aux décisions concernant leur santé (BIO/ENF-CP). A cet égard, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de charger le groupe de rédaction de travailler en étroite coordination avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et d'autres agences des Nations Unies travaillant sur cette question, afin de garantir une approche de la santé mentale harmonisée et fondée sur les droits, en particulier pour les enfants et les jeunes adultes.

3. L'Assemblée recommande en outre au Comité des Ministres de rappeler au Comité directeur des droits de l'homme dans les domaines de la biomédecine et de la santé (CDBIO) la position ferme de l'Assemblée, de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, des agences et mécanismes pertinents des Nations Unies (y compris le Comité des droits des personnes handicapées (Comité CDPH) et l'OMS), ainsi que d'experts indépendants et de personnes ayant une expérience effective, contre l'utilisation de la coercition dans le domaine de la santé mentale. Les soins de santé mentale doivent être fournis sur une base volontaire et doivent toujours respecter l'autonomie de la personne qui reçoit les soins. Toute décision du Comité des Ministres doit refléter cet impératif des droits humains et être prise conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, telle qu'interprétée par le Comité CDPH.

1. *Discussion par l'Assemblée le 13 octobre 2023 (24^e séance)* (voir [Doc. 15829](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). *Texte adopté par l'Assemblée le 13 octobre 2023 (24^e séance).*



Recommendation 2263 (2023)¹

Provisional version

Mental health and well-being of children and young adults

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2521 \(2023\)](#) “Mental health and well-being of children and young adults”. It is convinced that this topic should be given higher priority in the Council of Europe member States and underlines the importance of empowering children and young adults in decision-making processes that relate to them, and in particular about their health and well-being.
2. The Assembly commends the work of the drafting group on developing a guide to child participation in decisions regarding their health (BIO/ENF-CP). In this regard, the Assembly recommends that the Committee of Ministers instruct the drafting group to co-ordinate closely with the World Health Organization (WHO) and other United Nations agencies working on this issue to ensure a harmonised and rights-based approach to mental health, especially for children and young adults.
3. The Assembly moreover recommends that the Committee of Ministers remind the Steering Committee for Human Rights in the field of Biomedicine and Health (CDBIO) of the firm position of the Assembly, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, relevant United Nations agencies and mechanisms (including the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD Committee) and WHO), and of independent experts and persons with lived experience against the use of coercion in mental health. Mental healthcare must be provided on a voluntary basis and must always respect the autonomy of the person receiving care. Any decisions of the Committee of Ministers should reflect this human rights imperative, and be taken in line with the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, as interpreted by the CRPD Committee.

1. *Assembly debate* on 13 October 2023 (24th sitting) (see [Doc. 15829](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 13 October 2023 (24th sitting).



Résolution 2522 (2023)¹

Version provisoire

La crise humanitaire émergente pour l'Afghanistan et les réfugiés afghans

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme sa profonde préoccupation face à la situation actuelle en Afghanistan et à la crise prolongée des réfugiés afghans, telle qu'exprimée dans sa [Résolution 2403 \(2021\)](#) «La situation en Afghanistan: conséquences pour l'Europe et la région». Elle reconnaît que la situation s'est considérablement aggravée depuis août 2021.
2. L'Assemblée condamne fermement l'exclusion, par les autorités de fait, des minorités ethniques et religieuses et de certains groupes de la société – notamment les Hazaras, the Tadjiks, les chrétiens, les communautés LGBTQIA+ et les femmes – de la gestion des affaires publiques, ainsi que leur exposition à la discrimination et à des actes de violence ciblés.
3. L'Assemblée condamne avec la plus grande fermeté la violence systémique à l'égard des femmes et des filles inscrite dans des décrets qui violent les droits humains. Elle estime qu'il existe des éléments de preuve pouvant justifier que la Cour pénale internationale inclue la «persécution sexiste» en tant que crime contre l'humanité dans l'enquête qu'elle mène actuellement sur l'Afghanistan, conformément aux articles 5(b) et 7.1(h) du Statut de Rome.
4. L'Assemblée exprime sa solidarité avec le peuple afghan et salue le courage dont font preuve tous les Afghans qui, en Afghanistan et dans leurs pays d'exil, s'efforcent de faire valoir leurs droits dans un contexte extrêmement dangereux et hostile, en particulier les femmes et les filles.
5. La présente résolution vise à explorer des pistes concrètes permettant au Conseil de l'Europe et à ses États membres de mieux répondre aux besoins immédiats de protection des Afghans, tout en envisageant certains mécanismes de coordination politique allant au-delà d'une approche humanitaire axée sur la protection à court terme.
6. Les valeurs et normes que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmé dans la Déclaration de Reykjavík constituent une base solide pour définir les contours d'une telle approche, qui doit être fondée sur le respect des droits humains consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), ainsi que sur la solidarité entre les États membres en Europe. Cette approche se voit également renforcée par le dialogue politique avec les partenaires extérieurs, notamment les Nations Unies et l'Union européenne.
7. Dans ce contexte, l'Assemblée soutient la [Résolution S/RES/2626\(2022\)](#) du Conseil de sécurité des Nations Unies et la [Résolution 2022/2955\(RSP\)](#) du Parlement européen sur la «Situation des droits de l'homme en Afghanistan, en particulier la détérioration des droits des femmes et les attaques contre les établissements d'enseignement».

1. *Discussion par l'Assemblée le 13 octobre 2023 (24^e séance)* (voir [Doc. 15831](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Birgir Thórarinnsson). *Texte adopté par l'Assemblée le 13 octobre 2023 (24^e séance)*.



Résolution 2522 (2023)

8. L'Assemblée note que les Afghans représentent la troisième nationalité introduisant le plus grand nombre de demandes d'asile en Europe, parmi lesquels de nombreux enfants et adolescents non accompagnés en transition vers l'âge adulte. Elle rappelle les engagements souscrits par les États membres du Conseil de l'Europe dans le Plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025) ([CM\(2021\)67-final](#)), dans la Recommandation [CM/Rec\(2022\)22](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration et son exposé des motifs, ainsi que dans la Recommandation [CM/Rec\(2019\)4](#) sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte.

9. On ne saurait reprocher aux personnes qui fuient leur pays pour échapper à la persécution, à la famine ou à l'insécurité, qu'elles soient reconnues ou non en tant que réfugiées, de rechercher la sécurité et de tenter de s'intégrer. L'Assemblée met en garde contre la montée, dans toute l'Europe, du sentiment d'hostilité envers les migrants et les réfugiés, y compris les Afghans.

10. Le Pakistan et l'Iran accueillant 95% des Afghans déplacés, l'Assemblée reconnaît que ces deux pays ont largement contribué à l'accueil de ces personnes et souligne qu'il est important que les États membres participent à cet effort également. Elle regrette que de nombreux États membres aient abaissé leurs quotas annuels de réinstallation alors que, d'après le rapport «Tendances mondiales des déplacements forcés 2022» du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), les besoins en matière d'accueil n'ont jamais été aussi élevés.

11. Conformément à la Note d'orientation du HCR sur les besoins de protection internationale des personnes fuyant l'Afghanistan publiée en février 2023:

11.1. l'Assemblée considère que, dans les conditions actuelles, les expulsions vers l'Afghanistan ne sont pas acceptables et qu'il faudrait immédiatement mettre un terme aux renvois forcés;

11.2. tout retour volontaire d'Afghans, y compris dans le cadre de programmes soutenus par l'État, devrait faire l'objet d'un suivi assuré en coordination avec le HCR, conformément aux normes applicables de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les différents facteurs de vulnérabilité auxquels les personnes concernées peuvent être exposées;

11.3. l'Assemblée constate que les Afghans sont soumis à un nombre de restrictions de plus en plus important en Iran et au Pakistan, ainsi qu'à des risques de renvoi forcé. Elle considère que les États membres ne devraient pas renvoyer les Afghans au Pakistan ou en Iran car ils pourraient alors être victimes de discrimination dans leur accès aux droits et être expulsés vers l'Afghanistan.

12. L'Assemblée considère que les Afghans exilés devraient se voir offrir des conditions d'accueil et d'intégration dignes tant qu'il leur sera impossible de retourner de façon durable et sûre en Afghanistan:

12.1. l'Assemblée soutient le point de vue de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), qui considère que les femmes et les filles risquent d'être persécutées et que leurs craintes à cet égard sont généralement fondées et légitimes. Elle salue les efforts déployés par certains États membres qui facilitent l'accès à la protection pour les femmes et les filles afghanes, et encourage tous les États membres à harmoniser leurs pratiques en suivant leur exemple;

12.2. l'Assemblée salue l'adoption, par le Comité des Ministres, de la Recommandation [CM/Rec\(2022\)17](#) sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile» et appelle à la mise en œuvre rapide et effective de cet instrument majeur dans toute l'Europe;

12.3. l'Assemblée rappelle que 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) exige de ses États signataires qu'ils prennent les mesures nécessaires pour prévenir tout acte de violence fondée sur le genre et de violence domestique, pour enquêter sur ces actes, punir leurs auteurs et accorder une réparation aux victimes. Ces mesures devraient être mises en œuvre sans discrimination aucune, notamment sans discrimination fondée sur le statut de migrant ou de réfugié;

12.4. l'Assemblée exhorte les États membres à honorer leurs engagements en termes de réinstallation et d'aide humanitaire pour les Afghans, ainsi qu'à augmenter leurs quotas. Des mécanismes concrets de réinstallation et de regroupement familial doivent être créés rapidement, en coordination avec les autorités compétentes de l'Union européenne et le HCR. L'Assemblée salue la création en 2021 par l'AUEA de la Plateforme d'experts sur des voies d'accès sûres pour les Afghans, dans le cadre de son Réseau de réinstallation et d'admission humanitaire;

Résolution 2522 (2023)

- 12.5. tous les États membres devraient considérer comme une priorité la question de l'accès des Afghans à une forme d'enregistrement, en accordant une attention particulière aux mineurs non accompagnés et aux enfants en transition vers l'âge adulte. L'Assemblée rappelle la Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) et son Exposé des motifs [CM\(2022\)81-add](#) sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration. Elle attire également l'attention sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux et des organisations de la société civile dans les efforts déployés à cet égard et rappelle la [Résolution 487\(2022\)](#) et la [Recommandation 481\(2022\)](#) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe «Accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe», et la Recommandation [CONF-AG\(2023\)REC2](#) pour une approche globale des droits des réfugiés et des migrants et du rôle de la société civile, adoptée par la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales du Conseil de l'Europe;
- 12.6. les Afghans qui ne bénéficient pas d'une forme de protection internationale et d'un titre de séjour associé devraient avoir accès à d'autres formes légales d'enregistrement leur conférant (au moins temporairement) un droit de séjour (par exemple des visas de travail ou étudiant). Cela permettrait de s'assurer que les décisions de retour ne résultent pas de l'absence de solution alternative, sachant que les retours peuvent, en fin de compte, n'être pas définitifs et sont potentiellement dangereux.
13. L'Assemblée est profondément préoccupée par les obstacles auxquels sont confrontés les demandeurs d'asile, notamment les Afghans, dans leur accès à des procédures équitables, effectives et individualisées en Europe, ainsi que par les obstacles au regroupement familial, le cas échéant:
- 13.1. conformément aux arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la [Résolution 2462 \(2022\)](#) «Renvois sur terre et en mer: mesures illégales de gestion des migrations» de l'Assemblée, les refoulements qui empêchent les individus de demander l'asile sur le territoire européen, qu'ils soient perpétrés par des acteurs étatiques ou non étatiques, doivent cesser immédiatement. Les allégations de refoulement doivent faire l'objet d'enquêtes approfondies et les responsables doivent répondre de leurs actes. Des mécanismes de plainte effectifs pour les victimes devraient être mis en place pour permettre la conduite de telles enquêtes;
- 13.2. les autorités étatiques devraient tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès aux organes de suivi indépendants dans les régions où l'on sait que les personnes en situation de déplacement se rendent, notamment les régions frontalières, ainsi que le recommande le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans son 32^e Rapport général de mars 2023;
- 13.3. les dispositions relatives aux pays tiers sûrs ne sauraient justifier le fait d'offrir des garanties procédurales moindres aux demandeurs d'asile. Il convient de ne pas alourdir la charge de la preuve lors de l'examen de la recevabilité des demandes d'asile en application de telles dispositions car cela a souvent pour effet de bloquer l'accès à une protection pour des personnes qui en ont besoin.
14. L'Assemblée réaffirme son engagement à réaliser concrètement les principes de partage de la charge et des responsabilités, tel qu'elle l'avait exprimé dans la [Résolution 2379 \(2021\)](#) «Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des pactes mondiaux des Nations Unies pour les migrants et réfugiés»:
- 14.1. conformément à la [Résolution 2502 \(2023\)](#) «Intégration des migrants et des réfugiés: des avantages pour toutes les parties prenantes», l'Assemblée appelle les États membres à participer au programme sur le Passeport européen des qualifications des réfugiés, qui comporte un module destiné aux évaluateurs de qualifications portant spécifiquement sur les réfugiés et demandeurs d'asile afghans. Tous les États membres sont encouragés à reconnaître le Passeport comme une évaluation valable des qualifications des titulaires pour l'accès à l'enseignement supérieur en Europe, même dans les pays qui ne sont pas partenaires du projet;
- 14.2. l'Assemblée se fait l'écho de l'invitation faite par le Comité des Ministres dans sa réponse à la [Recommandation 2248 \(2023\)](#) de l'Assemblée «La solidarité européenne dans le contexte de l'asile et de la protection internationale» à tous les États membres d'envisager d'adhérer à la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Elle appelle les États membres à maintenir leur soutien au Fonds pour les migrants et les réfugiés, essentiellement sous forme de subventions;
- 14.3. l'Assemblée souligne que l'absence d'approche harmonisée entre les États membres peut accroître le risque de disparition d'enfants non accompagnés. Aussi encourage-t-elle les États membres à coordonner leurs procédures de réinstallation et de relocalisation, conformément au droit

Résolution 2522 (2023)

communautaire et au Code des visas de l'Union européenne, le cas échéant. Les enfants afghans non accompagnés devraient être enregistrés en tant que titulaires d'une protection internationale afin de faciliter le regroupement familial;

14.4. l'Assemblée invite les États membres à maintenir et à renforcer leur soutien au HCR, en particulier par le biais de financements non affectés, de sorte que l'agence puisse continuer de mettre en œuvre ses programmes en faveur des Afghans déplacés en Afghanistan et dans les pays voisins;

14.5. l'Assemblée espère que les États membres et les autorités locales continueront de prévoir des fonds suffisants pour soutenir leurs programmes d'accueil. Elle souligne qu'il est important de ne pas affecter de fonds à une nationalité spécifique, car cela pourrait exclure certaines personnes des programmes d'accueil et de soutien auxquels celles-ci pourraient prétendre sur la base de leur vulnérabilité et d'autres critères individuels.

15. En Afghanistan, l'Assemblée:

15.1. appelle les États membres dont les services consulaires ont suspendu leurs activités à envisager la possibilité de coordonner une partie de leurs processus de demandes de visa avec ceux des États membres dont les services consulaires sont toujours en activité à Kaboul, dès lors qu'ils appliquent des critères d'éligibilité similaires pour les visas humanitaires ou au titre du regroupement familial;

15.2. appelle les États membres à étudier la possibilité de rétablir leurs services consulaires à Kaboul afin de faciliter l'accès à la protection pour les Afghans les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants, lorsque les personnes concernées ne sont pas en mesure de quitter le territoire afghan ou qu'elles sont empêchées de le faire;

15.3. convient que les représentations extérieures des États membres peuvent alimenter les rapports d'information sur les pays d'origine et contribuer considérablement à renforcer le soutien, y compris financier, à la société civile afghane, en particulier en faveur des femmes et des filles. La possibilité d'octroyer des bourses directes pour la poursuite d'études de médecine dans l'enseignement privé, l'un des seuls domaines d'études encore accessibles à ce jour pour les femmes, pourrait être examinée. De telles initiatives devraient être coordonnées avec les programmes des Nations Unies déployés en Afghanistan, le Service européen pour l'action extérieure et le bureau local à Kaboul de la Protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes;

15.4. encourage les États membres, conformément à la Résolution S/RES/2626(2022) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, à augmenter les fonds alloués à l'aide et à la coopération, en coordination avec le Service européen pour l'action extérieure de l'Union européenne. Elle souligne l'importance de passer progressivement d'une approche fondée sur l'assistance humanitaire à une approche fondée sur le développement en Afghanistan.

16. Au Pakistan et en Iran, l'Assemblée:

16.1. encourage les États membres à simplifier le processus de délivrance de visas et à assouplir certains des critères d'éligibilité et des critères administratifs auxquels sont soumises les demandes de visa. Les États membres qui imposent des seuils de recevabilité similaires devraient harmoniser leurs procédures et leurs pratiques. Ils devraient coordonner leur action avec l'Union européenne pour adopter une approche commune du regroupement familial et de relocalisation des Afghans chaque fois qu'une telle relocalisation dans un État membre de l'Union européenne comporte des aspects relevant du Code des visas de l'Union européenne;

16.2. reprend à son compte la Recommandation [CM/Rec\(2022\)17](#), et appelle les États membres à «financer une assistance spécifique et des programmes humanitaires de réinstallation pour les femmes et les filles victimes ou à risque de violence à l'égard des femmes ou de traite des êtres humains»;

16.3. exhorte les États membres à prévoir des ressources humaines et financières plus importantes non seulement dans les consulats mais aussi dans les capitales des États membres, pour accroître, de manière effective, l'accès des Afghans à la réinstallation et à d'autres voies de protection, et pour faire en sorte que les dossiers soient traités dans des délais raisonnables;

16.4. suggère de s'appuyer sur le programme sur le Passeport européen des qualifications des réfugiés, en coordination avec le programme sur le Passeport de Qualifications de l'UNESCO pour les réfugiés et les migrants vulnérables, comme base pour la délivrance, à l'issue d'une évaluation spécifique du parcours scolaire, de certificats par les consulats, lorsque les personnes concernées ne

Résolution 2522 (2023)

sont pas en possession des documents nécessaires, ou qu'elles ne peuvent en produire qu'une partie. Ces certificats constituent un moyen de prouver et de valider le parcours éducatif des Afghans qui soumettent des demandes depuis Kaboul, ou alors depuis Islamabad ou Téhéran;

16.5. attire l'attention des États membres sur la lassitude des pays qui accueillent les réfugiés afghans et leur viennent en aide, en particulier l'Iran et le Pakistan, et s'inquiète que cette lassitude puisse accroître les risques de vulnérabilité et de violation des droits humains dans les premiers pays d'asile. Reprenant les principes énoncés dans sa [Résolution 2380 \(2021\)](#) «*Action humanitaire pour les réfugiés et les migrants dans les pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient*», l'Assemblée réaffirme la nécessité de fournir, au niveau national, une aide humanitaire pour soutenir l'accès des enfants et des adolescents afghans, garçons comme filles, à l'éducation et aux soins de santé, en coordination avec les agences des Nations Unies et leurs partenaires de mise en œuvre.

17. Conformément à la [Résolution 2487 \(2023\)](#) «*La solidarité européenne dans le contexte de l'asile et de la protection internationale*» et à la [Résolution 2379 \(2021\)](#), l'Assemblée s'engage à renforcer la volonté politique pour soutenir le peuple afghan par le biais de la coopération parlementaire, en particulier avec le Parlement européen et l'Union interparlementaire. Des échanges entre l'Assemblée et d'anciens membres du Parlement afghan actuellement en exil pourraient être envisagés.

18. L'Assemblée considère que le fait d'isoler les autorités de fait ne fait qu'ajouter à la souffrance du peuple afghan et réaffirme ainsi la position exprimée dans la [Résolution 2403 \(2021\)](#). Elle souligne:

18.1. que le fait d'engager un dialogue politique ciblé avec les autorités de fait ne signifie pas que les États membres reconnaissent les talibans en tant qu'autorité légitime en Afghanistan;

18.2. que tout contact avec les autorités de fait devrait viser à garantir le respect et la protection inconditionnels des droits humains des femmes et des filles. Ces contacts devraient aussi favoriser le respect des droits de tous les groupes ethniques, religieux et minoritaires en Afghanistan. À cet égard, l'Assemblée rappelle que l'Afghanistan reste partie à plusieurs traités internationaux relatifs aux droits humains, qu'il est donc tenu de respecter;

18.3. que tout dialogue avec l'ensemble des acteurs politiques en Afghanistan, y compris les autorités de fait, devrait inclure les membres de toutes les communautés et de tous les groupes minoritaires présents en Afghanistan. En outre, les voix des Afghans exilés qui souhaitent contribuer à ce dialogue, notamment les anciens membres du Parlement afghan, les juges et les avocats, devraient être dûment entendues, quels que soient les communautés ou groupes minoritaires auxquels les personnes concernées appartiennent.

19. L'Assemblée espère que la présente résolution pourra jeter les bases d'une feuille de route sur l'Afghanistan et qu'elle contribuera à la réflexion des États membres, en particulier à l'approche du Forum mondial sur les réfugiés qui est prévu en décembre 2023 et de l'édition 2024 des Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation.

20. L'Assemblée encourage le Conseil de l'Europe à réfléchir à la manière dont il pourrait contribuer à la Plateforme d'experts sur l'Afghanistan, dirigée par l'AUEA, qui réunit des partenaires majeurs de l'Organisation avec lesquels il est utile d'instaurer une coopération, tels que les pays de l'UE+, le Canada, l'Union européenne, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2522 (2023)¹

Provisional version

The humanitarian crisis emerging for Afghanistan and Afghan refugees

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reiterates its deepest concern at the ongoing situation in Afghanistan as well as the protracted Afghan refugee crisis as expressed in its [Resolution 2403 \(2021\)](#) “The situation in Afghanistan: consequences for Europe and the region”. It acknowledges that the situation dramatically worsened since August 2021.
2. The Assembly strongly condemns the exclusion by the *de facto* authorities, of ethnic and religious minorities as well as particular groups in society – especially the Hazaras, the Tajiks, Christians, LGBTIQ+ communities and women – from the management of public affairs and their exposure to discrimination and targeted violence.
3. The Assembly forcefully condemns the systemic violence against women and girls enshrined in rights-violating edicts. It considers that documented evidence exists which may justify the consideration of gender persecution under crimes against humanity in the International Criminal Court’s ongoing investigation on Afghanistan pursuant to Articles 5(b) and 7.1(h) of the Rome Statute.
4. The Assembly expresses its solidarity with the Afghan people and salutes the courage of all Afghans, not least women and girls, who strive to claim their rights in extremely dangerous and adverse circumstances inside Afghanistan and in exile.
5. The present resolution aims to explore concrete avenues for the Council of Europe and its member States to further address the immediate protection needs of Afghans whilst envisioning some policy co-ordination mechanisms beyond the humanitarian and short-term protection approach.
6. The reaffirmed values and standards by the Heads of State and Government of the Council of Europe in the Reykjavik Declaration constitute a robust baseline to delineate such an approach based on the respect of individual human rights as enshrined in the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) as well as on solidarity across member States in Europe. This approach is also reinforced through political dialogue with external partners notably the United Nations and the European Union.
7. In this effort, the Assembly acknowledges [Resolution S/RES/2626\(2022\)](#) by the United Nations Security Council as well as the European Parliament [Resolution 2022/2955\(RSP\)](#) on “The human rights situation in Afghanistan, especially the deterioration of women’s rights and attacks against educational institutions.”
8. The Assembly notes that Afghans are the third largest nationality seeking asylum across Europe among them many unaccompanied children and teenagers in transition to adulthood. It recalls the commitments by the Council of Europe member States enshrined in the 2021-2025 Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe ([CM\(2021\)67-final](#)), in

1. *Assembly debate* on 13 October 2023 (24th sitting) (see [Doc. 15831](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Birgir Thórarinnsson). *Text adopted by the Assembly* on 13 October 2023 (24th sitting).



Resolution 2522 (2023)

Recommendation of the Committee of Ministers to member States [CM/Rec\(2022\)22](#) on human rights principles and guidelines on age assessment in the context of migration and its explanatory memorandum, as well as in Recommendation [CM/Rec\(2019\)4](#) on supporting young refugees in transition to adulthood.

9. People fleeing persecutions, hunger, or insecurity, be they recognised as refugees or not, cannot be blamed for seeking safety and integration. The Assembly warns against anti-migrant and anti-refugee sentiment mounting across Europe, including against Afghans.

10. With 95% of displaced Afghans in Pakistan and in Iran, the Assembly acknowledges that both countries have contributed an important share to the reception of these people and stresses the importance for member States to contribute to this effort as well. It regrets that many member States lowered their annual resettlement quotas at a time when reception needs have never been higher according to 2022 Global Trends Report on forced displacement of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

11. In line with UNHCR's Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan issued in February 2023:

11.1. the Assembly considers deportations to Afghanistan are not acceptable under the current circumstances and that forced removals should be immediately halted;

11.2. any voluntary return of Afghans including via state-sponsored programmes should be monitored in co-ordination with the UNHCR in line with applicable the European Convention on Human Rights standards and European Court of Human Rights case law on the various aspects of vulnerability to which returnees may be exposed;

11.3. the Assembly observes that growing restrictions apply for Afghans in Iran and Pakistan with increasing risks of forced removal. It considers that member States should not return Afghans to Pakistan and Iran as it may expose them to discrimination in accessing their rights and to deportation to Afghanistan.

12. The Assembly considers that Afghans in exile should be provided with dignified reception and integration as long as durable and safe return to Afghanistan is impossible:

12.1. the Assembly aligns with the European Union Agency for Asylum (EUAA) which considers that women and girls are at risk of persecution and that their fear of persecution is in general well-founded and substantiated. It welcomes efforts made by some member States which facilitate access to protection for Afghan women and girls, and encourages all member States to harmonise their practices accordingly;

12.2. the Assembly welcomes the adoption by the Committee of Ministers of Recommendation [CM/Rec\(2022\)17](#) on protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls, and calls for a fast and effective implementation of this important instrument across Europe;

12.3. the Assembly recalls that the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210) requires that signatory States take the necessary measures to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts of gender-based and domestic violence. Such measures should be implemented without discrimination on any ground, including on the basis of migrant or refugee status;

12.4. the Assembly urges member States to commit to the resettlement and humanitarian pledges they have announced for Afghans and to increase their quotas. Concrete relocation and family reunification mechanisms must be enacted rapidly and should involve co-ordination with the relevant European Union authorities and the UNHCR. The Assembly welcomes the establishment in 2021 by the EUAA of the Expert Platform on safe pathways for Afghans in the framework of its Resettlement and Humanitarian Admission Network;

12.5. ensuring that Afghans are provided with a form of registration should be considered a priority by all member States. Particular attention should be given to unaccompanied minors and children transiting to adulthood. The Assembly recalls Recommendation [CM/Rec\(2019\)11](#) and Explanatory Memorandum [CM\(2022\)81-add](#) on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration. It draws attention to the role of local and regional authorities as well as civil society organisations in these efforts and recalls [Resolution 487\(2022\)](#) and [Recommendation 481\(2022\)](#) of the Congress of Local and Regional authorities of the Council of Europe "Reception of women and children refugees in Europe's cities and regions", and Recommendation [CONF-](#)

[AG\(2023\)REC2](#) for a Global Approach of the Rights of Refugees and Migrants and the Role of Civil Society, adopted by the Conference of international non-governmental organisations of the Council of Europe;

12.6. in instances where Afghans do not hold a form of international protection and associated residence permit, other forms of legal registration providing (at least temporary) leave to remain should be made accessible (such as work or student visa). This would help ensure that return decisions do not result from a lack of any alternative to a an ultimately non-durable and potentially dangerous return.

13. The Assembly is very concerned about the obstacles faced by asylum-seekers, including Afghans, to access fair, effective, and individualised procedures in Europe, as well as obstacles to family reunification when applicable:

13.1. in line with rulings from the European Court of Human Rights, as well as Assembly [Resolution 2462 \(2022\)](#) “Pushbacks on land and sea: illegal measures of migration management”, pushbacks preventing individuals from seeking asylum on European territory, whether perpetrated by State or non-State actors, must immediately cease. Allegations of pushbacks must be fully investigated and those responsible be held to account. Effective complaints mechanisms for victims should be in place to allow such investigations;

13.2. all efforts should be made by State authorities to facilitate access to independent monitoring bodies in areas where people on the move are known to arrive, including border areas, as recommended by the Committee for the Prevention against Torture in its 32nd General Report of March 2023;

13.3. safe third country clauses cannot be used as a justification for providing lesser procedural safeguards to asylum-seekers. The burden of proof should not be heavier when assessing the admissibility of asylum requests against such clause for it often results in blocking access to protection for people in need.

14. The Assembly reasserts its commitment expressed in [Resolution 2379 \(2021\)](#) “Role of parliaments in implementing the United Nations global compacts for migrants and refugees” to operationalise the principles of burden and responsibility-sharing:

14.1. in line with [Resolution 2502 \(2023\)](#) “Integration of migrants and refugees: benefits for all parties involved”, the Assembly calls on member States to engage in the European Qualifications Passport for Refugees (EQPR) programme which comprises a tailor-made module on Afghan refugees and asylum-seekers, targeting credential evaluators. All member States are encouraged to recognise the EQPR as a valid assessment of the holders’ qualifications to enrol in higher education across Europe, even if to be used in a country that is not part of the EQPR;

14.2. the Assembly echoes the invitation made by the Committee of Ministers in its reply to the Assembly’s [Recommendation 2248 \(2023\)](#) “European solidarity in the context of asylum and international protection” to all member States to consider acceding to the Council of Europe Development Bank (CEB). It calls on member States to maintain their support to the Migrants and Refugee Fund especially through grants;

14.3. the Assembly emphasises that lack of a harmonised approach across States may increase the risk of unaccompanied children going missing. It encourages member States to co-ordinate on resettlement and relocation procedures, in line with the European Union law and Visa Code when pertinent. Unaccompanied Afghan children should be registered as international protection holders to ease family reunification;

14.4. the Assembly invites member States to maintain and increase their support to UNHCR especially through unearmarked funding so that UNHCR programmes in support of Afghans displaced in Afghanistan and in neighbouring countries can be sustained;

14.5. the Assembly is hopeful that member States, but also local authorities, will continue allocating sufficient funding to support their reception efforts. It stresses the importance of refraining from nationality-specific earmarking which may exclude some people from reception and support programmes which they might otherwise be eligible for, based on vulnerability and other individual criteria.

Resolution 2522 (2023)

15. In Afghanistan, the Assembly:

15.1. calls on member States whose consular services have been suspended to explore the possibility of co-ordinating some part of the visa request processes with member States whose consular services are still functioning in Kabul, provided that they share similar eligibility criteria for humanitarian or family reunification visas;

15.2. calls on member States to explore the possibility to resume their consular services in Kabul with a view to facilitating access to protection for Afghans most at risk especially women and children, in the case where individuals are unable to or prevented from exiting Afghan territory;

15.3. agrees that the external representations of member States may inform country of origin information reports and be instrumental in enhancing support, including financially, to Afghan civil society especially in support of women and girls. The possibility for direct scholarship for private education in medical studies, one of the only areas of education still accessible to women to date, may be explored. Such efforts should be co-ordinated with United Nations programmes deployed in Afghanistan, the European External Action Service and the European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations field office in Kabul;

15.4. in line with UN Security Council [Resolution S/Res/2626\(2022\)](#), encourages member States, in co-ordination with the European External Action Service, to increase aid and co-operation funding. It highlights the importance of a gradual shift from humanitarian assistance to a development-oriented approach in Afghanistan.

16. In Pakistan and in Iran, the Assembly:

16.1. encourages member States to streamline visa processes and to alleviate some of the eligibility and administrative requirements for visa requests. Member States should harmonise procedures and practices whenever imposing similar admissibility thresholds. They should co-ordinate their approach with the European Union to adopt a common approach on family reunification and relocation of Afghans whenever such relocation into an European Union member State involves elements falling under the European Union Visa Code requirements;

16.2. aligns itself with Recommendation [CM/Rec\(2022\)17](#) and calls on member States “to fund specific assistance and humanitarian resettlement programmes for women and girls who are victims, or at risk, of violence against women or trafficking in human beings”;

16.3. urges member States to allocate greater human and financial resources in consulates but also in the capitals of member States to effectively increase access to resettlement and alternative pathways for Afghans and ensure that cases are processed in a timely fashion;

16.4. suggests that the EQPR programme, in co-ordination with the UNESCO Qualifications Passport for Refugees and Vulnerable Migrants programme, be used as a canvas for tailor-made education assessment certificates to be issued by consulates in cases of partial or missing documentation as a means of proving and validating the educational background of Afghans who submit applications from Kabul, or, alternatively, from Islamabad or Tehran;

16.5. draws attention of member States to the assistance and reception fatigue in countries hosting Afghan refugees especially in Iran and Pakistan and expresses its concern at the risk that this may result in increased vulnerability and possibly human rights violations in first countries of asylum. Echoing principles stated in its [Resolution 2380 \(2021\)](#) “[Humanitarian action for refugees and migrants in countries in North Africa and the Middle East](#)”, the Assembly reiterates the need to provide national humanitarian aid to support access to education and to health care for Afghan children and teenagers, boys and girls in co-ordination with the United Nations agencies and their implementing partners.

17. In line with [Resolution 2487 \(2023\)](#) “European solidarity in the context of asylum and international protection” and with [Resolution 2379 \(2023\)](#), the Assembly is committed to reinforcing political leadership to support the Afghan people through parliamentary co-operation especially with the European Parliament and with the Inter-Parliamentary Union. Exchanges between the Assembly and former members of the Afghan Parliament now in exile may be explored.

18. The Assembly reiterates its position expressed in [Resolution 2403 \(2021\)](#), namely that it considers that isolating the *de facto* authorities has led to the further suffering of the Afghan people. It stressed that:

18.1. engaging in targeted political dialogue with the *de facto* authorities does not imply a recognition on the part of member States of the Taliban as a legitimate authority in Afghanistan;

Resolution 2522 (2023)

18.2. highlights that any engagement with the *de facto* authorities should aim to secure the unconditional respect and protection of the human rights of women and girls. Such engagement should also work towards respect of the rights of all ethnic, religious and minority groups in Afghanistan. In this regard, the Assembly recalls that Afghanistan remains a party to several international human rights treaties by which it is obliged to abide;

18.3. engaging a dialogue with all political stakeholders in Afghanistan, including the *de facto* authorities, should be inclusive of members of all communities and minority groups within Afghanistan. In addition, the voices of Afghans in exile willing to contribute to such dialogue should be duly heard, including former members of the Afghan Parliament, judges, and lawyers, coming from all communities and minority groups of Afghanistan.

19. The Assembly is hopeful that this resolution may lay the ground for a roadmap on Afghanistan and will contribute to the reflection of member States especially ahead of the Global Refugee Forum in December 2023 and the Annual Tripartite Consultations on Resettlement in 2024.

20. The Assembly encourages the Council of Europe to explore avenues for contribution to the EUAA-led Expert Platform on Afghanistan which brings together major partners of the Organisation worth co-ordinating with such as EU+ countries, Canada, the European Union, UNHCR, and the International Organization for Migration.