

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2023-2024

26 JANVIER 2024

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe  
Première partie de la Session ordinaire  
Strasbourg, 22-26 janvier 2024

## RAPPORT

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

par  
**M. Daems**

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2023-2024

26 JANUARI 2024

Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa  
Eerste deel van de Gewone Zitting  
Straatsburg, 22-26 januari 2024

## VERSLAG

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

Composition/Samenstelling:  
Président / Voorzitter: Rik Daems

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

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

### Membres / Leden:

Andries Gryffroy  
Bob De Brabandere  
Karin Brouwers

### Suppléants / Plaatsvervangers:

Fourat Ben Chikha  
Latifa Gahouchi  
Georges-Louis Bouchez  
Rik Daems

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

N-VA:  
Ecolo-Groen:  
PS:  
VB:  
MR:  
CD&V:

### Membres / Leden:

Darya Safai  
Christophe Lacroix  
Tom Van Grieken  
Florence Reuter

### Suppléants / Plaatsvervangers:

Kristien Van Vaerenbergh  
Simon Moutquin  
Els Van Hoof

La première partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 21 au 26 janvier 2024 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.

\*  
\* \*

À l'ouverture de la session d'hiver, Theodoros Rousopoulos (Grèce, PPE/CD) a été élu président de l'Assemblée. Le sénateur Rik Daems a été élu vice-président pour la Belgique.

Parmi les points forts de la session figuraient des débats sur les développements récents au Moyen-Orient: l'attaque terroriste du Hamas contre Israël et la réponse d'Israël, et sur les allégations de torture systémique dans les lieux de détention en Europe.

Les parlementaires ont également tenu un débat selon la procédure d'urgence sur la situation des enfants d'Ukraine, avec la participation en ligne de la première dame d'Ukraine, Olena Zelenska.

Les présidents de la République de Chypre, Nikos Christodoulides, et du Monténégro, Jakov Milatović, ainsi que le premier ministre du Liechtenstein, Daniel Risch, se sont adressés aux parlementaires.

La ministre des Affaires étrangères, de l'Éducation et des Sports du Liechtenstein, et présidente du Comité des ministres, Dominique Hasler, et la secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Marija Pejčinović Burić, ont tenu un échange de vues avec les parlementaires.

La commissaire aux Droits de l'homme sortante, Dunja Mijatović, a présenté son rapport annuel d'activité 2023.

Het eerste deel van de Gewone Zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa werd in Straatsburg gehouden van 21 tot 26 januari 2024.

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.

\*  
\* \*

Bij de opening van de winterzitting werd de heer Theodoros Rousopoulos (Griekenland, EPP/CD) verkozen tot voorzitter van de Assemblee. Senator Rik Daems werd verkozen tot ondervoorzitter voor België.

Hoogtepunten van de zitting waren debatten over recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten: de terroristische aanval van Hamas op Israël en de reactie van Israël en beschuldigingen van systematische foltering in detentiecentra in Europa.

De parlementsleden hielden ook een spoeddebat over de situatie van de kinderen in Oekraïne, waaraan de presidentsvrouw van Oekraïne, Olena Zelenska, *online* deelnam.

De presidenten van de republieken Cyprus, Nikos Christodoulides, en Montenegro, Jakov Milatović, en de premier van Liechtenstein, Daniel Risch, richtten het woord tot de parlementsleden.

De minister van Buitenlandse Zaken, Onderwijs en Sport van Liechtenstein, en voorzitter van het Comité van ministers, Dominique Hasler, en de secretaris-generaal van de Raad van Europa, Marija Pejčinović Burić, wisselden van gedachten met de parlementsleden.

De uittredende commissaris voor de Mensenrechten, Dunja Mijatović, stelde haar jaarlijks activiteitenverslag 2023 voor.

Lors de la session d'hiver, l'Irlandais M. Michael O'Flaherty a été élu nouveau commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

La cheffe de l'opposition démocratique du Bélarus, Sviatlana Tsikhanouskaya, est intervenue à l'occasion du débat «Un avenir démocratique pour le Bélarus».

Figuraient également à l'ordre du jour des débats sur la mondialisation en temps de crise et de guerre et le rôle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) depuis l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, avec la participation du secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann.

D'autres débats portaient sur le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale; la lutte contre les SLAPP (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*, poursuite stratégique contre la mobilisation publique) en tant qu'impératif pour une société démocratique; et la prévention de la maltraitance des enfants dans les institutions en Europe.

*Le président-rapporteur,*

Rik DAEMS.

\*  
\* \*

#### **Annexes: Textes adoptés**

- Développements récents au Moyen-Orient: l'attaque-terroriste du Hamas contre Israël et la réponse d'Israël (Résolution 2524)
- Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits (Résolution 2525)
- Mondialisation en temps de crise et de guerre: le rôle de l'OCDE depuis l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (Résolution 2526)
- Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de l'Azerbaïdjan (Résolution 2527)
- Allégations de torture systémique et de peines ou traitements inhumains ou dégradants dans les lieux de détention en Europe (Résolution 2528)
- Débat urgent: La situation des enfants d'Ukraine (Résolution 2529 et recommandation 2265)

Tijdens de winterzitting werd de Ier Michael O'Flaherty verkozen tot nieuwe commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa.

De Wit-Russische oppositieleidster Sviatlana Tsikhanouskaya nam het woord tijdens het debat over «Een democratische toekomst voor Wit-Rusland».

Op de agenda stonden ook debatten over de mondialisering in tijden van crisis en oorlog en de rol van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) sinds de inval van de Russische Federatie in Oekraïne, met deelname van de secretaris-generaal van de OESO, Mathias Cormann.

Andere debatten gingen over het thema migratie en asiel in de verkiezingscampagne; de strijd tegen SLAPP's (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*) als een vereiste voor een democratische samenleving; en de preventie van kindermishandeling in instellingen in Europa.

*De voorzitter-rapporteur,*

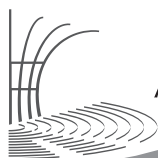
Rik DAEMS.

\*  
\* \*

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

- Recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten: de terroristische aanval van Hamas op Israël en de reactie van Israël (Resolutie 2524)
- Het thema migratie en asiel in de verkiezingscampagne en de gevolgen voor de opvang van migranten en hun rechten (Resolutie 2525)
- Mondialisering in tijden van crisis en oorlog: de rol van de OESO sinds de inval van de Russische Federatie in Oekraïne (Resolutie 2526)
- Betwisting, om ernstige redenen, van de nog niet bekrachtigde geloofsbrieven van de parlementaire delegatie van Azerbeïdjan (Resolutie 2527)
- Beschuldigingen van systematische foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in detentiecentra in Europa (Resolutie 2528)
- Spoeddebat: de situatie van de kinderen in Oekraïne (Resolutie 2529 en aanbeveling 2265)

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>– Un avenir démocratique pour le Bélarus (Résolution 2530 et recommandation 2266)</li><li>– Débat conjoint: La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique (Résolution 2531 et recommandation 2267)</li><li>– Garantir la liberté des médias et la sécurité des journalistes: une obligation des États membres (Résolution 2532 et recommandation 2268)</li><li>– Maltraitance des enfants dans les institutions en Europe (Résolution 2533 et recommandation 2269)</li><li>– L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2023) (Résolution 2534)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>– Een democratische toekomst voor Wit-Rusland (Resolutie 2530 en aanbeveling 2266)</li><li>– Gezamenlijk debat: De strijd tegen SLAPP's: een vereiste voor een democratische samenleving (Resolutie 2531 en aanbeveling 2267)</li><li>– Het waarborgen van de persvrijheid en de veiligheid van journalisten: een plicht voor de lidstaten (Resolutie 2532 en aanbeveling 2268)</li><li>– Kindermishandeling in instellingen in Europa (Resolutie 2533 en aanbeveling 2269)</li><li>– De evolutie van de monitoringprocedure van de Assemblée (januari-december 2023) (Resolutie 2534)</li></ul> |
|--|--|



## Résolution 2524 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Développements récents au Moyen-Orient: l'attaque terroriste du Hamas contre Israël et la réponse d'Israël

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire condamne sans équivoque et avec la plus grande fermeté l'attaque barbare menée par le Hamas et d'autres milices contre Israël le 7 octobre 2023. Depuis la Shoah, jamais autant de Juifs n'ont été tués en un seul jour. Les actes des assaillants – qui ont massacré et mutilé des centaines de personnes, violé des femmes et pris 239 otages, y compris des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées – ne laissent aucun doute sur la nature terroriste du Hamas et des autres groupes affiliés qui ont participé à ce carnage, et ne peuvent être justifiés pour quelque motif que ce soit. L'Assemblée exprime son soutien à Israël face à l'attaque terroriste la plus brutale de son histoire, affirme son droit à la légitime défense et exprime sa plus profonde sympathie à toutes celles et tous ceux qui ont été touchés. L'Assemblée est fermement attachée à la protection de la vie juive et condamne fermement le terrorisme, l'islamisme, l'antisémitisme et l'extrémisme violent sous toutes leurs formes et manifestations, où qu'ils se produisent.

2. En réponse à cette attaque, le Gouvernement israélien a lancé une guerre contre le Hamas, avec le double objectif déclaré d'anéantir le Hamas et de libérer les otages. La réponse militaire d'Israël a entraîné la perte de milliers de vies, y compris d'enfants, de femmes et de personnes âgées, des déplacements massifs et la destruction généralisée de biens et d'infrastructures civiles à Gaza. Le bilan humain élevé n'est pas seulement dû aux opérations militaires menées dans des zones densément peuplées, mais aussi à l'utilisation de la population palestinienne comme boucliers humains par le Hamas, après avoir construit un labyrinthe de tunnels souterrains et placé des armes offensives à proximité immédiate des bâtiments civils, y compris les écoles et les hôpitaux.

3. L'Assemblée exprime sa tristesse et sa consternation devant le nombre alarmant de victimes innocentes dans la bande de Gaza. L'Assemblée est également consciente du fait que, pour beaucoup, le déplacement de la moitié de la population de Gaza, causé par la guerre actuelle, a ravivé les souvenirs de la Nakba.

4. La situation humanitaire déjà désastreuse à Gaza a été exacerbée par le nombre insuffisant de convois transportant de l'aide humanitaire, des vivres, des médicaments et du carburant devant atteindre les personnes dans le besoin depuis plusieurs semaines, en raison de la fermeture des points frontaliers. L'évacuation par le poste frontière de Rafah avec l'Égypte d'environ 7 000 binationaux et personnes nécessitant des soins médicaux d'urgence, y compris des nouveau-nés, a été une exception.

5. L'Assemblée souligne qu'au-delà de Gaza, la situation en matière de sécurité est tendue et instable dans le reste d'Israël, en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Des manifestations violentes ont éclaté et les épisodes de violence des colons contre les Palestiniens se sont transformés en une tendance inquiétante, causant de nombreux décès. En outre, depuis le 7 octobre, des centaines de Palestiniens ont été arrêtés pour des raisons de sécurité. Dans le nord, les échanges de tirs avec le Hezbollah de l'autre côté de la frontière avec le Liban ont causé des victimes et des déplacements de part et d'autre. Le risque d'une expansion du

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 janvier 2024 (3<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15890](#) et [addendum](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Piero Fassino). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 janvier 2024 (3<sup>e</sup> séance).



*Résolution 2524 (2024)*

conflit ne peut être exclu, compte tenu du soutien dont bénéficient le Hamas et le Hezbollah de la part de certains acteurs régionaux, ainsi que des autres acteurs intéressés au-delà de la région qui s'efforcent de provoquer des perturbations et d'accroître davantage les tensions dans le monde. L'entraînement, le financement et l'armement du Hamas ainsi que le soutien au Hezbollah et aux Houthis par le régime iranien jouent un rôle crucial dans la déstabilisation de la région.

6. Le 22 novembre 2023, à travers la médiation de l'Égypte, du Qatar et des États-Unis, un accord a été conclu entre Israël et le Hamas qui a permis une pause de quatre jours dans les hostilités, au cours de laquelle le Hamas devait libérer 50 otages israéliens en échange de la libération de 150 détenus palestiniens, principalement des femmes et des enfants dans les deux cas. L'accord a été prolongé à plusieurs reprises; au total 110 otages ont été libérés en échange de 240 détenus. Un certain nombre de convois humanitaires ont été autorisés à entrer dans Gaza. Tout en se félicitant de l'accord, l'Assemblée appelle au lancement immédiat d'initiatives similaires, car un soutien humanitaire accru est nécessaire pour répondre aux besoins fondamentaux de la population civile. L'Assemblée salue et encourage l'initiative de Chypre de créer un couloir maritime pour acheminer l'aide humanitaire à Gaza.

7. L'Assemblée craint que cette guerre – comme beaucoup d'autres flambées de violence ayant précédé – ne réussisse pas à briser la spirale de la haine et ne suffise pas à parvenir à une paix et à une sécurité durables au Moyen-Orient. Pour atteindre ce résultat, il est nécessaire que les Israélien-ne-s et les Palestinien-ne-s s'engagent en faveur d'une solution à deux États, qui permettra aux deux peuples d'exercer leur droit à l'autodétermination et de vivre dans la dignité. La communauté internationale doit être unanime, résolue et cohérente en appuyant ce plan d'action. Il est également nécessaire que les dirigeants politiques des deux côtés s'abstiennent d'utiliser une rhétorique incendiaire qui déshumanise l'autre peuple, nie ses droits et empêche toute perspective de réconciliation future.

8. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée:

8.1. appelle à un cessez-le-feu permanent et à la reprise des efforts en vue d'une solution politique, à condition que tous les otages bénéficient d'une libération immédiate et inconditionnelle et que l'organisation terroriste Hamas soit démantelée;

8.2. demande un accès rapide, sûr et sans entrave à l'aide humanitaire pour la population de Gaza;

8.3. appelle toutes les parties aux hostilités à respecter strictement le droit international et le droit international humanitaire, conformément aux principes de distinction, de nécessité, de proportionnalité et de précaution, et rappelle leur obligation de respecter et de protéger le personnel humanitaire.

9. L'Assemblée appelle à la reprise des négociations de paix sur la base d'une solution à deux États, avec la participation des parties prenantes concernées et l'appui de la communauté internationale pour parvenir à une paix juste et durable dans la région. Dans ce contexte, l'Assemblée:

9.1. rappelle les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et la nécessité pour toutes les parties de s'acquitter de leurs obligations et responsabilités juridiques en vertu du droit international;

9.2. réitère d'urgence son appel à toutes les parties pour qu'elles s'abstiennent de toute mesure unilatérale qui compromette les perspectives du processus de paix;

9.3. appelle les autorités israéliennes à s'engager d'urgence et résolument à prévenir la violence des colons et s'abstenir de construire de nouvelles colonies et d'étendre les anciennes, de démolir des habitations, d'expulser par la force et de confisquer des terres dans les territoires occupés;

9.4. souligne que l'Autorité palestinienne est un interlocuteur essentiel dans les négociations de paix;

9.5. appelle l'Autorité palestinienne à s'engager à prévenir toutes formes de violences dans les territoires sous sa responsabilité.

10. Soutenant la Cour pénale internationale comme partie intégrante de l'ordre international fondé sur des règles et en tant qu'institution centrale dans la lutte contre l'impunité et la poursuite de la justice, qui sont des éléments essentiels d'une paix, d'une sécurité et d'une réconciliation durables, l'Assemblée appelle toutes les parties concernées à coopérer avec les enquêtes sur l'attaque terroriste du 7 octobre 2023 et sur les crimes présumés commis à Gaza, à Jérusalem-Est et en Cisjordanie.

## Résolution 2524 (2024)

11. En ce qui concerne le rôle des États membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée les appelle:
  - 11.1. à aider Israël à fournir une assistance spécialisée aux familles de celles et ceux qui sont encore détenus en captivité, ainsi qu'aux otages libérés, prenant en compte les besoins particuliers de certains groupes, y compris les enfants;
  - 11.2. à renforcer l'aide humanitaire à la population civile de Gaza et à soutenir les initiatives pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées, du Comité international de la Croix-Rouge et d'autres acteurs humanitaires;
  - 11.3. à désigner le Hamas en tant qu'organisation terroriste et à prendre les mesures appropriées pour contrecarrer sa capacité opérationnelle, à faire obstacle au soutien et au financement du Hamas provenant du territoire d'États membres, de la République islamique d'Iran et des Gardiens de la révolution, et à lutter contre la diffusion de fausses informations sur l'attaque barbare par des acteurs proches du régime autoritaire iranien;
  - 11.4. à prêter leur plein appui diplomatique à une solution à deux États et à la création des conditions préalables à une paix viable et durable au Moyen-Orient.
12. Profondément préoccupée par la recrudescence alarmante des incidents antisémites en Europe depuis le début de la guerre en cours, l'Assemblée souligne son rejet de toutes les formes d'incitation à la violence et déplore la haine et l'intolérance sous toutes leurs formes, y compris l'intolérance religieuse, le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'islamophobie, en Europe et dans le monde. L'Assemblée renvoie à sa [Résolution 2447 \(2022\)](#) «La prévention et la lutte contre l'antisémitisme en Europe» et réitère toutes ses recommandations, y compris son appel aux États membres pour qu'ils adoptent des stratégies et mesures nationales de lutte contre l'antisémitisme. L'Assemblée affirme son soutien au travail du Bureau du Représentant spécial de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les crimes de haine antisémites et anti-musulmans et toute forme d'intolérance religieuse, ainsi qu'à celui de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur cette question, y compris la Recommandation de politique générale n° 9 révisée en 2021 sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme.
13. Ayant pris note du fait que certains États membres du Conseil de l'Europe ont interdit les manifestations organisées par des groupes pro-palestiniens pour éviter les troubles publics, l'Assemblée appelle à la mise en œuvre scrupuleuse de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et de réunion. Elle appelle également à la prudence et à la diligence dans le traitement des manifestations non autorisées, afin d'éviter les excès qui risqueraient d'alimenter les tensions. Cela étant, l'Assemblée appelle à la vigilance et à une intervention constitutionnelle lorsque les manifestations sont utilisées pour appeler à l'extermination des Juifs ou pour banaliser la Shoah.
14. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée:
  - 14.1. encourage les membres de la Knesset et du Conseil national palestinien à poursuivre leur engagement dans les travaux de l'Assemblée, en particulier dans le cadre de la sous-commission sur le Proche-Orient et le monde arabe, en utilisant la position unique de l'Assemblée, à savoir disposer à la fois d'une délégation israélienne d'observateurs et d'une délégation palestinienne partenaire pour la démocratie;
  - 14.2. intensifiera ses efforts pour promouvoir le dialogue entre la Knesset, le Conseil national palestinien et les parlements des États membres du Conseil de l'Europe;
  - 14.3. cherchera à intensifier ses relations avec les parlements et les institutions dans la région;
  - 14.4. devrait continuer à suivre la situation au Moyen-Orient et, en particulier, les progrès du processus de paix israélo-palestinien et la situation des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit dans la région.



**Resolution 2524 (2024)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Recent developments in the Middle East: Hamas' terrorist attack on Israel and Israel's response

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly unequivocally, and in the strongest possible terms, condemns the barbaric attack conducted by Hamas and other militia groups against Israel on 7 October 2023. Not since the Shoah have so many Jews been killed in one day. The actions of the attackers – who slaughtered and maimed hundreds of people, raped women and took 239 hostages, including children, persons with disabilities and the elderly – leave no doubt about the terrorist nature of Hamas and the other affiliated groups who took part in this carnage, and cannot be justified on any grounds whatsoever. The Assembly expresses its support for Israel in the face of the most brutal terrorist attack of its history, affirms its right to self-defence, and conveys its deepest sympathy to all those who have been affected. The Assembly stands firm in its commitment to the protection of Jewish life and in condemning terrorism, islamism, antisemitism and violent extremism in all their forms and manifestations, wherever they occur.

2. In response to this attack, the Israeli Government launched a war against Hamas, with the declared dual objective of annihilating Hamas and liberating the hostages. Israel's military response has resulted in the loss of thousands of lives, including of children, women, and the elderly, massive displacement and widespread destruction of civilian objects and infrastructure in Gaza. The high human toll is not only due to military operations being conducted in densely populated areas but also to the use of the Palestinian population as human shields by Hamas, having built a maze of underground tunnels and placed offensive weapons in close proximity of civilian buildings, including schools and hospitals.

3. The Assembly voices its sorrow and dismay at the staggering number of innocent casualties in the Gaza Strip. The Assembly also realises that, to many, the displacement of half of Gaza's population, caused by the present war, has revived memories of the Nakba.

4. The already dire humanitarian situation in Gaza has been exacerbated by the insufficient number of convoys transporting humanitarian aid, food, medicines, and fuel reaching those in need for several weeks, due to the closure of border points. An exception has been the evacuation through the Rafah border crossing with Egypt of an estimated 7 000 dual nationals and people in need of urgent medical care, including newborn babies.

5. The Assembly underlines that, beyond Gaza, the security situation is tense and volatile in the rest of Israel, the West Bank and East Jerusalem. Violent demonstrations have erupted and episodes of settler violence against Palestinians have turned into a worrying pattern, leading to many deaths. In addition, since 7 October, hundreds of Palestinians have been arrested on security grounds. In the north, exchanges of fire with Hezbollah across the border with Lebanon have caused victims and displacement on both sides. The risk of an expansion of the conflict cannot be excluded, given the support that Hamas and Hezbollah enjoy by some regional actors, as well as the other interested actors beyond the region who are striving to cause

1. *Assembly debate* on 23 January 2024 (3rd sitting) (see [Doc. 15890](#) and [addendum](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Piero Fassino). *Text adopted by the Assembly* on 23 January 2024 (3rd sitting).



*Resolution 2524 (2024)*

disturbances and raise further tensions in the world. The training, financing and arming of Hamas as well as the support for Hezbollah and the Houthis by the Iranian regime play a crucial role in the destabilisation of the region.

6. On 22 November 2023, with the mediation of Egypt, Qatar and the United States, an agreement was concluded between Israel and Hamas which allowed for a 4-day pause in the hostilities, during which Hamas were to free 50 Israeli hostages in exchange for the liberation of 150 Palestinian detainees, in both cases mainly women and children. The agreement was extended a number of times; with a total of 110 hostages released in exchange for 240 detainees. A number of humanitarian convoys were allowed to enter Gaza. While welcoming the agreement, the Assembly calls for the immediate launch of similar initiatives, as greater humanitarian support is necessary to address the basic needs of the civilian population. The Assembly welcomes and encourages Cyprus' initiative to create a sea corridor to transport humanitarian aid to Gaza.

7. The Assembly is afraid that this war – like many other flare-ups of violence before it – will not succeed in breaking the spiral of hatred and will not suffice to achieve durable and sustainable peace and security in the Middle East. For this result to be attained, it is necessary for Israelis and Palestinians to commit to a two-State solution, which will enable both peoples to exercise their right to self-determination and live in dignity. The international community must be unanimous, resolute and consistent in supporting this course of action. It is also necessary for political leaders on both sides to refrain from using inflammatory rhetoric which dehumanises the other people, denies their rights, and impedes any prospect of future reconciliation.

8. In the light of these considerations, the Assembly:

8.1. calls for a permanent ceasefire and for a restart of efforts towards a political solution provided that all hostages are immediately and unconditionally released and the terrorist organisation Hamas is dismantled;

8.2. calls for rapid, safe and unhindered access to humanitarian assistance for the population in Gaza;

8.3. calls on all parties to the hostilities to strictly abide by international law and international humanitarian law, in line with the principles of distinction, necessity, proportionality, and precaution, and recalls their obligation to respect and protect humanitarian relief personnel.

9. The Assembly calls for the resumption of peace negotiations based on a two-State solution, with the involvement of relevant stakeholders and the support of the international community to achieve a just and lasting peace in the region. In this context, the Assembly:

9.1. recalls the relevant United Nations Security Council resolutions and the necessity for all parties to abide by their legal obligations and responsibilities under international law;

9.2. renews with urgency its call on all parties to refrain from any unilateral measures that undermine the prospects of the peace process;

9.3. calls for the urgent and resolute engagement of the Israeli authorities in preventing settler violence and refraining from the building of new settlements and the extension of old ones, home demolitions, forced evictions, and confiscation of land in the occupied territories;

9.4. underlines that the Palestinian Authority is an essential interlocutor in peace negotiations;

9.5. calls on the Palestinian Authority to commit to preventing all forms of violence in the territories under its responsibility.

10. Supporting the International Criminal Court as an integral part of the international rules-based order and a central institution in the fight against impunity and in the pursuit of justice, which are essential components of sustainable peace, security and reconciliation, the Assembly calls on all those concerned to co-operate with investigations into the terrorist attack of 7 October 2023 and on alleged crimes committed in Gaza, East Jerusalem and the West Bank.

11. As regards the role of Council of Europe member States, the Assembly calls on them to:

11.1. support Israel in providing specialised assistance to the families of those who are still held captive, and to the hostages who have been liberated, taking into account the special needs of some groups, including children;

11.2. step up humanitarian assistance to the civilian population in Gaza and support relevant initiatives by the United Nations, its specialised agencies, the International Committee of the Red Cross and other humanitarian actors;

*Resolution 2524 (2024)*

- 11.3. designate Hamas as a terrorist organisation and take appropriate measures to thwart its operational capacity, counteract the support and financing of Hamas from within member States, from the Islamic Republic of Iran and the Revolutionary Guards, and counter the spread of misinformation about the barbaric attack by actors close to the authoritarian Iranian regime;
- 11.4. lend their full diplomatic support for a two-State solution and for creating the preconditions for durable and sustainable peace in the Middle East.
12. Deeply concerned about the alarming upsurge in antisemitic incidents across Europe since the beginning of the ongoing war, the Assembly stresses its rejection of all forms of incitement to violence and deplores hatred and intolerance in all their forms, including religious intolerance, racism, xenophobia, antisemitism and Islamophobia, in Europe and globally. The Assembly refers to its Resolution 2447 (2022) "Preventing and combating antisemitism in Europe" and reiterates all its recommendations, including its call to member States to adopt national strategies and measures to combat antisemitism. The Assembly affirms its support for the work of the Office of the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe on antisemitic, anti-Muslim and other forms of religious intolerance and hate crimes, as well as that of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on this matter, including the revised General Policy Recommendation No. 9 on preventing and combating antisemitism from 2021.
13. Having taken note that some Council of Europe member States have forbidden demonstrations organised by pro-Palestinian groups in order to avert public disorders, the Assembly calls for the scrupulous implementation of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and the case law of the European Court of Human Rights in relation to freedom of expression and freedom of assembly. It also calls for care and diligence in dealing with unauthorised demonstrations, with a view to avoid excesses which would risk fuelling tensions. However, the Assembly calls for vigilance and constitutional intervention when demonstrations are used as venues for calls for the extermination of Jews or to trivialise the Shoah.
14. As regards its own activities, the Assembly:
- 14.1. encourages the members of the Knesset and the Palestinian National Council to continue to engage in the work of the Assembly, in particular in the framework of the Sub-Committee on the Middle East and the Arab World, using the Assembly's unique position of having both an Israeli observer delegation and a Palestinian partner for democracy delegation;
- 14.2. will step up its efforts to promote dialogue between the Knesset, the Palestinian National Council and parliaments of Council of Europe member States;
- 14.3. will seek to intensify its relations with parliaments and institutions in the region;
- 14.4. should continue to follow the situation in the Middle East and, in particular, the progress of the Israeli-Palestinian peace process and the situation of human rights, democracy and the rule of law in the region.

**Résolution 2525 (2024)<sup>1</sup>**  
Version provisoire**Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits**

Assemblée parlementaire

1. La Déclaration de Reykjavík adoptée lors du Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe rappelle les principes de l'Organisation face aux défis qui se posent pour les droits humains, l'État de droit et la paix en Europe parmi lesquels le recul démocratique, les atteintes à la liberté d'expression, et la prolifération de discours de haine. L'Assemblée parlementaire considère que le traitement du thème de la migration et de l'asile s'inscrit au carrefour de ces nombreux enjeux.
2. Considérant que les élections constituent des moments structurants pour la démocratie, l'Assemblée s'inquiète de l'intensification d'un traitement partiel et partial du thème de la migration et de l'asile durant les campagnes électorales qui légitiment des propositions politiques visant à entraver l'accès aux droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, en contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe.
3. L'Assemblée reconnaît l'importance d'assurer l'expression d'opinions plurielles voire divergentes sur le thème de la migration et de l'asile durant les campagnes électorales. Elle souligne cependant avec fermeté que les discours de haine et les mesures discriminatoires ne peuvent constituer un programme politique respectueux des principes et des normes du Conseil de l'Europe et appelle les gouvernements des États membres ainsi que les acteurs clés dans la définition et la diffusion de la propagande électorale à mettre en œuvre la [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine. L'Assemblée met l'accent sur l'urgence d'un volontarisme politique fort pour mettre un terme à l'instrumentalisation du thème de la migration et de l'asile à des fins électorales afin qu'il soit traité avec pondération en prenant en compte l'ensemble des enjeux qu'il recouvre.
4. L'Assemblée rappelle que le thème de la migration et de l'asile ne peut se résumer à des enjeux sécuritaires et appelle les hommes et les femmes politiques ainsi que les médias à prendre urgemment la mesure des conséquences d'un tel traitement sur la cohésion sociale et l'ordre public. Elle se déclare profondément préoccupée par l'augmentation des violences verbales et physiques envers les personnes étrangères ou perçues comme telles, notamment les personnes racisées et les membres de communautés religieuses minoritaires, qui en résultent. L'Assemblée rappelle, en particulier, les préoccupations qu'elle a exprimées dans la [Résolution 2457\(2022\)](#) «Sensibiliser à et lutter contre l'islamophobie, ou racisme antimusulman, en Europe».
5. L'Assemblée souligne que la banalisation d'une telle représentation s'accompagne d'une montée de l'intolérance envers les individus (défenseurs des droits, élus, journalistes) et les institutions (universités, organes de presse) favorables à l'accueil et à l'intégration des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. Elle appelle à sanctionner les manifestations de cette intolérance, en particulier les entraves aux libertés fondamentales notamment aux libertés de réunion et d'association, d'expression et de la presse, ou encore les atteintes à l'intégrité physique et morale des personnes.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 janvier 2024 (3<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15832](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez; et [Doc. 15888](#), avis de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Tural Ganjaliyev). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 janvier 2024 (3<sup>e</sup> séance).



*Résolution 2525 (2024)*

6. Rappelant la [Recommandation Rec\(97\)20](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le «discours de haine» selon laquelle le discours de haine et l'intolérance minent «la sécurité démocratique, la cohésion culturelle et le pluralisme», l'Assemblée:

6.1. réitère l'importance pour tous les États membres de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177);

6.2. salue le travail de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), et appelle les États membres à harmoniser leurs cadres juridiques en accord avec la [Recommandation de politique générale n° 15](#) de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine;

6.3. exhorte les États membres à renforcer les mesures visant à protéger les débats politiques des ingérences et des manipulations étrangères, en particulier pendant les campagnes électorales, et lorsque le but est de répandre la haine et les discours xénophobes.

7. Rappelant les recommandations aux agents publics, organes élus et partis politiques formulées dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) et rappelant la [Résolution 1546 \(2007\)](#) «Le code de bonne conduite des partis politiques», la [Résolution 1889 \(2012\)](#) «Image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales» et la [Résolution 2275 \(2019\)](#) «Rôle et responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance», l'Assemblée:

7.1. rappelle que les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile font partie intégrante des sociétés européennes et appelle les partis politiques et les médias à se faire l'écho de cette réalité, de manière constructive. Elle renouvelle son soutien aux groupes sous-représentés, notamment les personnes migrantes, au processus électoral en tant que candidats ou électeurs;

7.2. souligne la nécessité, ainsi que l'a mis en exergue le Comité des Ministres dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)10](#) sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle, d'une «approche stratégique et cohérente à tous les niveaux de gouvernement afin de garantir l'efficacité et la pérennité des politiques dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion des personnes migrantes» et de «favoriser un sentiment d'appartenance commun et pluraliste en valorisant la diversité, de renforcer la confiance sociale et la cohésion de la communauté grâce à une interaction significative entre des personnes de différents milieux socioculturels»;

7.3. rappelle l'obligation et la responsabilité morale pour les hommes et les femmes politiques de n'utiliser ni propos haineux ni vocabulaire stigmatisant, et de condamner immédiatement et clairement leur utilisation par autrui; elle réitère son appel aux partis politiques à adopter des instruments d'autorégulation qui interdisent et sanctionnent l'utilisation du discours de haine par leurs membres;

7.4. rappelle que l'État de droit, la démocratie et les droits humains sont les piliers du patrimoine constitutionnel de l'Europe et appelle les Partis politiques européens à se conformer au Code de bonne conduite en matière de Partis politiques ([CDL-AD\(2009\)021](#)) qui postule notamment que «[l]es partis politiques ne devraient pas agir contre les valeurs de la CEDH et le principe d'égalité» (article 18);

7.5. invite les partis politiques européens à adhérer à la [Charte des partis politiques européens pour une société non-raciste et inclusive](#), dans sa version révisée de 2022;

7.6. recommande de lever les restrictions autorisées par l'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) concernant l'activité politique des personnes étrangères, en accord avec la [Recommandation 799 \(1977\)](#) «Droits et statuts des étrangers», notant que ce droit est déjà acquis pour les citoyens européens au sein de l'Union européenne. L'Assemblée encourage, en écho aux [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de la Commission européenne pour la démocratie par le droit](#) (Commission de Venise) et du [Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe \(OSCE/BIDDH\)](#), d'ouvrir aux personnes migrantes résidant légalement en Europe la possibilité d'être membre d'un parti politique afin qu'elles puissent participer à la nomination des représentantes et représentants des partis et qu'elles puissent présenter leur candidature aux élections locales;

7.7. rappelle l'importance de la [Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local](#) (STE n° 144) adoptée en 1992 et applicable aux personnes résidant légalement sur le territoire européen qui affirme que «la résidence d'étrangers sur le territoire national est désormais une caractéristique permanente des sociétés européennes» et invite les États membres non parties à ce texte à le signer sans plus tarder;

7.8. salue l'adoption par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe de la [Résolution 431\(2018\)](#) et de la [Recommandation 419\(2018\)](#) «Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions

*Résolution 2525 (2024)*

d'Europe», salue le travail du Comité d'experts sur l'intégration interculturelle des migrants subordonné au Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), et appelle à l'intensification de la coopération entre l'Assemblée, le CDADI et le Congrès sur ces enjeux.

8. Dans la lignée des engagements pris par le Comité des Ministres dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#), l'Assemblée s'engage à jouer pleinement le rôle de promoteur des instruments et normes du Conseil de l'Europe:

8.1. elle encourage vivement le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise à élaborer un code de conduite à destination des candidats et candidates aux élections et/ou des médias pour lutter contre les discours contraires à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'encadrement de la liberté d'expression et l'interdiction du discours de haine. Cette initiative apporterait une réponse aux problèmes récurrents lors des processus électoraux, soulignés dans le Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe ([CDL-AD\(2020\)023](#)), et débattus en 2020 lors de la 17<sup>e</sup> conférence européenne des administrations électorales, en particulier concernant les campagnes négatives et le discours de haine durant les campagnes électorales;

8.2. elle encourage l'Alliance parlementaire contre la haine à envisager de se saisir de la question du traitement de la migration et de l'asile pendant les campagnes électorales, dans ses activités;

8.3. elle invite les missions d'observation électorale de l'Assemblée à surveiller, notamment au cours des missions préélectorales, l'usage du discours de haine, y compris du discours de haine subtil, dans le cadre du débat de la campagne électorale en ligne et hors ligne dans le pays concerné, et à rendre compte de cet usage;

8.4. elle s'engage à promouvoir, de manière transversale au sein de ses travaux et auprès des formations politiques européennes concernées, les Recommandations de Politique Générale de l'ECRI et en particulier la [Recommandation de politique générale n°15 sur la lutte contre le discours de haine](#), la [Recommandation de politique générale n°16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination](#) ainsi que la Charte révisée des partis politiques européens pour une société non-raciste et inclusive;

8.5. elle appelle de ses vœux la formalisation d'une consultation régulière entre l'Assemblée, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le CDADI, l'ECRI et la Conférence des organisations internationales non-gouvernementales (OING) pour examiner la question du traitement de la migration et de l'asile pendant les campagnes électorales, dans un contexte plus large d'intégration des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, afin de faire converger les standards et les initiatives en la matière par la promotion d'outils de formation destinés aux administrations électorales concernant les normes du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine. L'Assemblée souligne l'importance d'associer la Représentante Spéciale de la Secrétaire Générale sur la Migration et les Réfugiés dans ce processus, notamment dans le cadre de ses missions d'information ainsi qu'au titre de la mise en œuvre du [Plan d'Action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe \(2021-2025\)](#), et en particulier son pilier visant à «Encourager la participation démocratique et renforcer l'inclusion (droits de l'homme et démocratie)».

9. L'Assemblée réitère la recommandation émise dans la [Résolution 2504 \(2023\)](#) «Protection sanitaire et sociale des travailleuses et des travailleurs sans papiers ou en situation irrégulière» de supprimer la restriction du champ d'application personnel de la Charte sociale européenne (STE n° 35).

10. L'Assemblée recommande aux parlements des États membres:

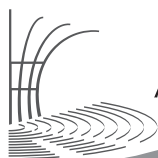
10.1. de se saisir des préoccupations et recommandations formulées dans la [Résolution 2317\(2020\)](#) «Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes», et la [Résolution 1889\(2012\)](#) précitée;

10.2. de reconnaître, dans un instrument d'autorégulation, la gravité du discours de haine, y compris des discours subtils de haine, et de prévoir des mécanismes effectifs de signalement et de recours contre de tels propos. L'Assemblée recommande que les institutions nationales des droits humains soient associées à ce processus;

10.3. de travailler à l'adoption d'une définition du discours de haine en droit civil ou en droit pénal, ou à amender une telle définition, et de permettre l'examen de recours contre de tels propos en accord avec la [Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI](#). L'Assemblée recommande que les institutions nationales des droits humains soient également associées à ce processus;

*Résolution 2525 (2024)*

- 10.4. de travailler à l'amendement des législations électorales en vigueur afin que les administrations électorales ou d'autres organes compétents soient reconnus comme des organes de veille pouvant saisir une autorité compétente en cas de propos haineux tenus par un candidat ou une candidate durant une campagne électorale. L'Assemblée recommande également de travailler à l'élaboration de mécanismes administratifs permettant de répondre à la tenue de tels propos, et de les sanctionner selon une procédure juste, équitable et rapide;
- 10.5. de soutenir l'indépendance et la capacité d'action financière des autorités de régulation des médias publics;
- 10.6. de solliciter des rapports d'information auprès des commissions parlementaires compétentes sur la participation des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile à la vie publique locale;
- 10.7. de tenir compte, en amont et en aval des réformes législatives sur le thème de la migration et de l'asile, des analyses et retours d'expérience émanant d'organisations de la société civile, d'universitaires, et d'organes officiels de défense des droits nationaux et européens.
11. L'Assemblée recommande aux groupes de presse et aux médias, dans la lignée de la [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#):
- 11.1. d'intégrer et de soutenir les organes d'autorégulation y compris pour les médias privés et les médias en ligne;
- 11.2. de favoriser la prise de parole par les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile dans les contenus les concernant;
- 11.3. de toujours mettre en contexte des propos orientés relatifs au thème de la migration et de l'asile et de rectifier systématiquement les fausses informations;
- 11.4. d'exercer une «clause de conscience médiatique» et de refuser la diffusion de paroles ou de contenus anti-démocratiques ou liberticides.
12. Concernant les organisations de la société civile et les associations, l'Assemblée:
- 12.1. salue l'engagement de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe en faveur d'une approche globale de la migration ainsi qu'énoncé dans la Recommandation [CONF/AG\(2023\)REC2](#) «Pour une approche globale des droits des réfugiés et des migrants et du rôle de la société civile» et l'encouragement à promouvoir l'enregistrement des organisations fondées par les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile et à faciliter leur représentation au sein de la Conférence;
- 12.2. recommande que les organisations de la société civile, y compris celles fondées par les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, communiquent activement auprès des partis politiques et des médias pour partager leurs analyses et, lorsque cela est approprié, des recommandations d'ordre politique en amont et durant les campagnes électorales;
- 12.3. encourage les instituts de recherche à poursuivre une large diffusion de leurs travaux sur la migration et l'asile et les engage à convier les hommes et les femmes politiques à débattre publiquement sur le thème de la migration et de l'asile.
13. A la lumière des enjeux visés par la présente résolution, l'Assemblée soutient le développement d'un projet de coopération parlementaire avec les parlements nationaux sur le rôle des partis politiques comme garants de la sécurité démocratique en Europe et promoteurs d'une offre politique pluraliste sur le thème de la migration et de l'asile, dans le plein respect des normes et valeurs du Conseil de l'Europe.
14. L'Assemblée appelle à une coopération renforcée paneuropéenne contre le discours de haine et les discriminations touchant notamment au traitement de la migration et de l'asile en campagne électorale. Une telle coopération pourrait impliquer les entités compétentes de l'Organisation et ses partenaires tels que l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA), le Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI), le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (EQUINET), et l'OSCE/BIDDH.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



## Resolution 2525 (2024)<sup>1</sup>

Provisional version

# The theme of migration and asylum in election campaigns and the consequences on the welcoming and rights of migrants

Parliamentary Assembly

1. The Reykjavik Declaration adopted at the Fourth Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe reiterated the Organisation's principles in the face of the numerous challenges to human rights, the rule of law and peace in Europe, including democratic backsliding, violations of freedom of expression and the proliferation of hate speech. The Parliamentary Assembly considers that the treatment of the theme of migration and asylum lies at the intersection of those many challenges.
2. Considering that elections are milestone events that shape democracy, the Assembly is concerned at the intensification of a partial and biased treatment of the issue of migration and asylum in election campaigns which legitimise political proposals aimed at blocking access to rights of migrants, refugees and asylum seekers, in contravention of the Council of Europe's standards.
3. The Assembly acknowledges the importance of ensuring that pluralist and even diverging opinions on the theme of migration and asylum may be expressed during election campaigns. It firmly underlines however that hate speech and discriminatory measures cannot be part of a political programme which meets the Council of Europe's principles and standards and calls on governments of member States as well as key actors in the shaping and dissemination of electoral propaganda to implement [Recommendation CM/Rec\(2022\)16](#) of the Committee of Ministers on combating hate speech. The Assembly stresses that strong leadership is urgently needed to put an end to the instrumentalisation of the theme of migration and asylum for electoral gains, and to allow for this topic to be addressed in a balanced fashion, taking into account all the challenges at stake.
4. The Assembly recalls that the theme of migration and asylum cannot be limited to security matters and urgently calls politicians and the media to weigh up the consequences that such restricted views may bring to social cohesion and public order. It expresses its profound concern at the escalation of verbal and physical attacks on people of foreign origin or perceived as such, in particular on racialised persons and members of religious minorities, which is resulting from that process. In particular, the Assembly reiterates the concerns expressed in its [Resolution 2457\(2022\)](#) "Raising awareness of and countering Islamophobia, or anti-Muslim racism, in Europe".
5. The Assembly emphasises that the normalisation of such viewpoints is accompanied by a rise in intolerance towards individuals (rights defenders, elected representatives, journalists) and institutions (universities, media outlets) favourable to the reception and the inclusion of migrants, refugees and asylum seekers. It calls for manifestations of such intolerance to be sanctioned, in particular when taking the form of restrictions to fundamental freedoms, including freedom of assembly and association, of expression, and of the press, or of attacks against the physical or moral integrity of individuals.

1. *Assembly debate* on 23 January 2024 (3rd sitting) (see [Doc. 15832](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez; and [Doc. 15888](#), opinion of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Tural Ganjaliyev). *Text adopted by the Assembly* on 23 January 2024 (3rd sitting).



*Resolution 2525 (2024)*

6. Recalling [Recommendation Rec\(97\)20](#) of the Committee of Ministers to member States on “hate speech” according to which hate speech and intolerance “undermine democratic security, cultural cohesion and pluralism”, the Assembly:

6.1. reiterates the importance for all member States to ratify Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights (ETS No. 177);

6.2. commends the work of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) and calls on member States to harmonise their legal frameworks in accordance with ECRI’s [General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech](#);

6.3. urges member States to strengthen action to protect political debates against foreign interference and manipulation, especially during electoral campaigns, and when this is aimed at spreading hatred and xenophobic discourses.

7. Recalling recommendations to public officials, elected bodies and political parties in [Recommendation CM/Rec\(2022\)16](#), and recalling [Resolution 1546 \(2007\)](#) “The code of good practice for political parties”, [Resolution 1889 \(2012\)](#) “The portrayal of migrants and refugees during election campaigns” and [Resolution 2275 \(2019\)](#) “The role and responsibilities of political leaders in combating hate speech and intolerance”, the Assembly:

7.1. considers that migrants, refugees and asylum seekers are an integral part of European societies and calls on political parties and on the media to reflect this reality in a constructive manner. It reiterates its support to under-represented groups, especially migrants, in the electoral process, as candidates and voters;

7.2. stresses, as emphasised by the Committee of Ministers in [Recommendation CM/Rec\(2022\)10](#) on multilevel policies and governance for intercultural integration, the need for a “strategic and coherent approach across all levels of government to ensure policy effectiveness and sustainability in the field of migrant integration and inclusion and (...) to foster a common pluralistic sense of belonging through valuing diversity and building social trust, community cohesion and meaningful interaction between people across their different socio-cultural backgrounds”;

7.3. recalls the obligation and moral responsibility incumbent upon politicians not to use hate speech or stigmatising language, and to immediately and unambiguously condemn their use by others; reiterates its call on political parties to adopt self-regulation instruments which prohibit and sanction the use of hate speech by their members;

7.4. recalls that the rule of law, democracy and human rights are the core principles of European constitutional heritage and calls on European political parties to comply with the Code of Good Practice in the field of Political Parties ([CDL-AD\(2009\)021](#)) which states that “[p]olitical parties should not act against the values of the ECHR and the principle of equality”;

7.5. invites European political parties to endorse the [Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society](#) in its revised version adopted in 2022;

7.6. in line with [Recommendation 799 \(1977\)](#) “Political rights and position of aliens”, noting that this right is already acquired for European citizens within the European Union, recommends that the restrictions authorised by Article 16 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) regarding political activities of foreigners be lifted. In particular, and in line with the [Guidelines on political party regulation of the European Commission for Democracy through Law \(Venice Commission\)](#) and the [Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe \(OSCE/ODIHR\)](#), the Assembly encourages that party membership be opened to migrants legally residing in Europe so that they may participate in the selection of party representatives and stand as candidates in local elections;

7.7. recalls the importance of the [Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level \(ETS No. 144\)](#) adopted in 1992, which is applicable to people legally residing on European territory, and which asserts that “the residence of foreigners on the national territory is now a permanent feature of European societies”, and invites member States which are not party to the text to sign it without further delay;

7.8. commends the adoption by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe of [Resolution 431\(2018\)](#) and of [Recommendation 419\(2018\)](#) “Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe’s municipalities and

*Resolution 2525 (2024)*

regions”, commends the work of the Committee of Experts on intercultural integration of migrants which assists the Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI), and calls for reinforced co-operation between the Assembly, the CDADI and the Congress on such matters.

8. In line with the commitments taken by the Committee of Ministers in [Recommendation CM/Rec\(2022\)16](#), the Assembly commits to playing a full role in promoting the Council of Europe’s instruments and standards and:

8.1. strongly encourages the Council for Democratic Elections and the Venice Commission to develop a code of conduct for electoral candidates and/or for the media to combat narratives which run counter to the European Court of Human Rights case law on freedom of expression and the prohibition of hate speech. Such initiative would provide a response to the recurring problems during electoral processes underlined in the Report on electoral law and electoral administration in Europe ([CDL-AD\(2020\)023](#)), in particular the issue of negative campaign and hate speech, and debated during electoral campaigns during the 17th European Conference on Electoral Management Bodies;

8.2. asks the No Hate Parliamentary Alliance to consider examining the question of the treatment of migration and asylum during election campaigns, within its activities;

8.3. invites the Assembly’s election observation missions to monitor and report on, especially during their pre-electoral missions, the use of hate speech, including subtle hate speech, in the framework of the online and offline electoral campaign debate in the observed country;

8.4. undertakes to promote, throughout its different activities and among the European political formations concerned, ECRI’s General Policy Recommendations, in particular [General Policy Recommendation N°15 on Combating Hate Speech](#) and [General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination](#) as well as the revised Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society;

8.5. calls for regular consultations, on a formal footing, between the Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities, the CDADI, ECRI and the International Non-Governmental Organisations (INGO) Conference with a view to looking at how migration and asylum questions are treated in election campaigns, in the wider context of the integration of migrants, refugees and asylum seekers, and to aligning standards and initiatives in this area through the promotion of training tools designed for electoral management bodies and focusing on the Council of Europe’s standards on the fight against hate speech. The Assembly stresses the importance of involving the Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees in such a process, particularly in the context of her fact-finding missions and of the implementation of the Council of Europe [Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe \(2021-2025\)](#), in particular its pillar dedicated to fostering democratic participation and enhancing inclusion (human rights and democracy).

9. The Assembly reiterates the recommendation made in [Resolution 2504 \(2023\)](#) “Health and social protection of undocumented workers or those in an irregular situation” that the restriction of the personal scope of application of the European Social Charter (ETS No. 35) be removed.

10. The Assembly recommends that the parliaments of member States:

10.1. reflect on concerns and consider recommendations issued in [Resolution 2317\(2020\)](#) “Threats to media freedom and journalists’ security in Europe” and in [Resolution 1889\(2012\)](#) above-mentioned;

10.2. recognise, in a self-regulation instrument, the seriousness of hate speech, including covert hate speech, and provide for effective mechanisms for reporting and taking action against such statements. The Assembly recommends that national human rights institutions be involved in this process;

10.3. work towards adopting a definition of hate speech to be enshrined into civil or criminal law or amending such definition, and facilitate the examination of legal action against it in line with ECRI’s General Policy Recommendation No.15. The Assembly recommends that national human rights institutions be also involved in this process;

10.4. work towards the amendment of electoral legislation in force so that electoral management bodies or any other competent entity be recognised as monitoring bodies empowered to seize the competent authority in case of hate speech by a candidate during an electoral campaign. The Assembly recommends also to work towards the development of administrative mechanisms to tackle the use of such narratives and to sanction them according to an equal, fair and swift procedure;

10.5. support the independence and financial capability of authorities regulating public media;

*Resolution 2525 (2024)*

- 10.6. request information reports from the competent parliamentary committees on the participation of migrants, refugees and asylum seekers in local public life;
- 10.7. take into account, prior to and following the adoption of policy reforms on migration and asylum, the analyses and feedback on good practices from civil society organisations, academics, and official human rights bodies competent at national and European levels.
11. In line with [Recommendation CM/Rec\(2022\)16](#), the Assembly recommends that press groups and media outlets:
- 11.1. join and support self-regulation bodies, including private media and online media;
- 11.2. make it easier for migrants, refugees and asylum seekers to express their views in contents relating to them;
- 11.3. always clearly contextualise commentaries on the theme of migration and asylum and systematically rectify incorrect reporting;
- 11.4. exercise a “media conscience clause”, declining to relay statements or contents that are anti-democratic or against freedoms.
12. Regarding civil society organisations and associations, the Assembly:
- 12.1. commends the commitment of the INGO Conference of the Council of Europe to a holistic approach on migration as stated in [Recommendation CONF/AG\(2023\)REC2](#) “For a Global Approach of the Rights of Refugees and Migrants and the Role of Civil Society”, and encourages the Conference to promote the registration of migrant-led initiatives, including those founded by refugees and asylum seekers, and to facilitate their representation in the Conference;
- 12.2. recommends that civil society organisations, including those founded by migrants, refugees and asylum seekers, actively communicate with political parties and with the media so as to share views and, where appropriate, recommendations on policies ahead of and during electoral campaigns;
- 12.3. encourages research institutes to pursue the wide dissemination of their work on migration and asylum and encourages them to engage politicians by inviting them to public debates on the theme of migration and asylum.
13. In light of the various issues raised in this resolution, the Assembly favours the development of a parliamentary co-operation project which will engage national parliaments on the role of political parties as guarantors of democratic security in Europe, in formulating a pluralistic political offer on the theme of migration and asylum in full respect of the norms and values of the Council of Europe.
14. The Assembly calls for reinforced pan-European co-operation against hate speech and discrimination covering *inter alia* the treatment of migration and asylum during election campaigns. Such co-operation could involve the Organisation’s competent entities and its partners such as the Fundamental Rights Agency of the European Union (FRA), the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), the European Network of Equality Bodies (EQUINET) and the OSCE/ODIHR.

**Résolution 2526 (2024)<sup>1</sup>**

Version provisoire

## Mondialisation en temps de crise et de guerre: le rôle de l'OCDE depuis l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, élargie aux délégations des parlements nationaux des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) non-membres du Conseil de l'Europe et à une délégation du Parlement européen, est une plateforme unique pour procéder à un examen parlementaire des activités de l'OCDE. Tous les deux ans, les débats de l'Assemblée élargie portent sur des thèmes spécifiques qui sont définis en collaboration avec l'OCDE.

2. Le dernier débat de l'Assemblée élargie s'est tenu en avril 2021 et était consacré au thème suivant: «Lutter contre l'injustice fiscale: le travail de l'OCDE sur l'imposition de l'économie numérique». La [Résolution 2370 \(2021\)](#) a rappelé qu'une fiscalité juste et redistributive est un outil essentiel qui permet aux gouvernements de lever les fonds nécessaires au bon fonctionnement des services publics et constitue un point d'ancrage fondamental de la démocratie. Elle a félicité l'OCDE pour son rôle dans ce domaine, ainsi que ses travaux sur le Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS), qui sont essentiels pour parvenir à un consensus au niveau mondial sur les façons de rendre le système fiscal international à la fois plus juste et plus stable. L'Assemblée élargie se félicite des mesures prises en vue de la mise en œuvre de l'impôt minimum mondial d'ici à 2025 et encourage l'OCDE à persévérer dans la finalisation de l'ensemble des mesures prévues dans le cadre de la solution à deux piliers, ainsi que dans les efforts visant à renforcer les capacités fiscales des pays en développement.

3. Cette fois, l'Assemblée élargie étudie la manière dont le nouveau contexte mondial résultant, entre autres, des chocs provoqués par la pandémie de covid-19 et la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, influe sur les tendances négatives déjà existantes de la mondialisation, ainsi que le rôle que l'OCDE peut jouer pour les atténuer. Les inquiétudes concernant les dépendances commerciales et les perturbations de la chaîne d'approvisionnement ne sont pas nouvelles mais elles sont mises en lumière par les débats publics actuels, d'autant plus que les perspectives économiques et géopolitiques mondiales s'assombrissent. Elles ont récemment suscité une nouvelle vague d'appels à la «*slowbalisation*» (ralentissement de la mondialisation), à la «*démondialisation*», au «*friendshoring*» (délocalisation chez des pays amis), au «*nearshoring*» (délocalisation dans un pays proche), à la création de «blocs commerciaux» ou à la «relocalisation». Les tensions entre les États-Unis et la Chine autour d'enjeux géopolitiques plus larges ont également fait naître le spectre d'un «découplage» des deux plus grandes économies mondiales. La perspective même de guerres commerciales entre les États-Unis et l'Union européenne a été évoquée, à la suite de l'entrée en vigueur, le 1 janvier 2023, de la loi américaine sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act (IRA)).

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 janvier 2024 (4<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15868](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. George Katrougalos; et [Doc. 15887](#), avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Liliana Tanguy). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2024 (4<sup>e</sup> séance).



*Résolution 2526 (2024)*

4. L'Assemblée élargie note avec intérêt les conclusions politiques de l'OCDE faites à l'occasion de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2023, sous le thème: «Assurer un avenir résilient: des valeurs communes et des partenariats mondiaux». À cette occasion, les États membres de l'OCDE ont réaffirmé que «[leur] communauté animée d'un même esprit reste engagée en faveur: des valeurs communes que sont les libertés individuelles, la démocratie, l'état de droit, la protection des droits humains, l'égalité des genres, la durabilité de l'environnement et la lutte contre les inégalités, conformément à [leur] Vision d'avenir de 2021, ainsi que de la diversité et de l'inclusion». De plus, ils ont rappelé «l'importance du multilatéralisme et la nécessité de rester unis pour faire face aux défis d'ampleur mondiale et établir un dialogue au-delà [des] Membres actuels afin de renforcer et de développer les partenariats mondiaux». En outre, ils ont souligné qu'ils attachent «une grande valeur au rôle que joue l'OCDE dans la promotion d'échanges libres et équitables, de l'investissement et de la résilience des chaînes d'approvisionnement conformément à la nouvelle stratégie de l'OCDE sur les échanges, ainsi que dans la facilitation de la coopération internationale pour contrer les tentatives visant à fragiliser les systèmes économiques ouverts fondés sur l'économie de marché».

5. L'Assemblée élargie s'inquiète du fait que, selon l'OCDE, à la suite de la pandémie de covid-19, de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et de la crise consécutive de l'énergie et du coût de la vie, la plupart des pays de l'OCDE ont été aux prises avec des déficits budgétaires, une dette publique élevée et des perspectives de croissance économique moroses. En 2022, dans l'ensemble de la zone OCDE, le total des dépenses publiques aurait représenté près de 43 % du PIB, soit environ 2,5 % de plus que la moyenne de 2017-2019. Selon les estimations, le taux d'endettement public rapporté au PIB aurait augmenté de près de 6 % au cours de la même période. Les récentes revalorisations des salaires et des prestations sociales du secteur public pour tenir compte de l'inflation élevée ont accentué les tensions sur les dépenses publiques. Les tendances à moyen et long terme, comme le vieillissement de la population et la hausse du prix relatif des services, continueront à peser davantage sur les dépenses publiques consacrées aux retraites, à la santé publique et aux soins de longue durée.

6. L'Assemblée élargie est également préoccupée par le fait que les effets conjugués de la pandémie de covid-19, des conflits mondiaux, de la crise climatique et des inégalités croissantes ont réduit à néant les progrès réalisés au niveau mondial en matière de réduction de la pauvreté. Le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté, qui était en nette diminution depuis près de 25 ans, est aujourd'hui en augmentation. En 2020, 700 millions de personnes étaient en situation d'extrême pauvreté et près de la moitié de la population mondiale vivait avec moins de 6,85 \$US par jour. En lançant une invasion militaire à grande échelle du territoire souverain de l'Ukraine et en détruisant les chaînes d'approvisionnement alimentaire traditionnelles, la Fédération de Russie a provoqué une situation dans laquelle au moins 70 millions de personnes dans le monde sont au bord de la famine. Pour la toute première fois, la valeur de l'indice de développement humain est en baisse, 9 pays sur 10 dans le monde enregistrant un recul en matière de santé, d'éducation et de niveau de vie. Dans un tel contexte, les démocraties subissent des pressions sans précédent de l'intérieur et de l'extérieur. La polarisation du discours politique, les tensions géopolitiques, les inégalités croissantes, les crises économiques et de santé publique et l'ingérence étrangère rampante dans les processus démocratiques – toutes également alimentées par la mésinformation et la désinformation – ont mis à l'épreuve la confiance des citoyens dans les institutions publiques et poussent de nombreux gouvernements à renforcer et à protéger les valeurs et les processus démocratiques. L'Assemblée élargie demande instamment à l'OCDE de proposer des mesures politiques fortes pour aider ses États membres et les pays en développement à inverser le recul de la réduction de la pauvreté et du développement humain.

7. Amplifiées par des goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement et un rebond rapide de la demande de biens, des pressions inflationnistes ont été enregistrées dans presque toutes les économies de l'OCDE à un stade inhabituellement précoce de la reprise après la pandémie en 2021. Avec les perturbations des marchés des produits alimentaires et de l'énergie provoquées par la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en février 2022 et l'utilisation intentionnelle par la Fédération de Russie des approvisionnements alimentaires et énergétiques comme une arme, l'inflation mondiale a atteint des niveaux que de nombreux pays n'avaient pas connus depuis les années 1970. Cette forte inflation a engendré une crise du coût de la vie, érodant le revenu disponible net des ménages et leur niveau de vie, tout en ralentissant la croissance des dépenses de consommation, avec d'importants effets distributifs. Ce sont les ménages à faible revenu et les ménages ruraux qui sont généralement les plus durement touchés par la hausse des prix des produits alimentaires et de l'énergie, compte tenu de la composition de leurs dépenses. Les salaires nominaux n'ont pas suivi le rythme de l'inflation et les salaires réels ont reculé dans pratiquement tous les pays de l'OCDE. La crise de la covid-19 a plus durement touché le bien-être économique des groupes vulnérables, tels que les jeunes et les enfants issus de ménages défavorisés, que celui des autres

*Résolution 2526 (2024)*

groupes. Les travailleurs peu qualifiés et les familles à faible revenu sont également davantage susceptibles d'être frappés dans le contexte actuel marqué par une forte inflation, un ralentissement économique et la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

8. Dans ce contexte, l'Assemblée élargie rappelle sa [Résolution 1899 \(2012\)](#) «Les activités de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) en 2011-2012», dans laquelle elle soulignait qu'il était urgent de mettre en place des politiques qui favorisent la cohésion sociale et luttent contre les inégalités sociales, conformément aux propositions de l'Organisation internationale du travail (OIT), dans les domaines, entre autres, de l'emploi des jeunes, de l'éducation, de la santé publique, de la formation et des retraites décentes. Une fois de plus, l'Assemblée élargie invite instamment l'OCDE à intensifier ses travaux dans ces domaines et à rechercher des synergies avec les partenaires internationaux concernés, notamment l'Union européenne et l'OIT, afin d'améliorer les réponses des politiques publiques aux enjeux sociaux, fiscaux et de l'emploi. À moyen et long terme, les gouvernements devraient disposer de cadres budgétaires permettant d'assurer des niveaux de dépenses fiscalement responsables, en réaffectant les ressources des domaines à faible valeur ajoutée à ceux qui en ont socialement le plus besoin, comme le prévoit le cadre de l'OCDE pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques (Spending Better Framework).

9. L'Assemblée élargie note que la première enquête de l'OCDE sur la confiance, menée en 2021 dans 22 pays de l'OCDE, a révélé que des proportions similaires font et ne font pas confiance à leur gouvernement (quatre personnes interrogées sur dix dans les deux cas). Moins d'un tiers des personnes interrogées, tous pays confondus, estiment que le système politique de leur pays leur permet d'avoir voix au chapitre dans la prise de décisions publiques et une proportion similaire pense que le gouvernement tiendrait compte des opinions exprimées dans le cadre d'une consultation de la population. Les jeunes, les personnes peu instruites et celles ayant de faibles revenus accordent en moyenne moins leur confiance aux pouvoirs publics que les autres groupes. Ces tendances témoignent de la nécessité pour les pays de l'OCDE de consolider leurs systèmes de gouvernance démocratique, en renforçant la participation des citoyens au processus politique et en luttant contre la propagation des informations fausses et trompeuses qui peuvent décourager la participation démocratique, fausser les débats politiques et affaiblir la résilience de la société. Dans cette optique, l'Assemblée élargie se félicite de la Déclaration de l'OCDE sur l'instauration de la confiance et le renforcement de la démocratie, adoptée par les ministres en novembre 2022 lors de la réunion ministérielle de l'OCDE sur la gouvernance publique, qui inclut des engagements et des mesures pour renforcer la confiance et la démocratie. Elle salue également l'enquête biennale de l'OCDE sur la confiance, qui évalue la perception qu'ont les citoyens des compétences et des valeurs des institutions publiques et sa relation avec les niveaux de confiance dans le pays.

10. L'Assemblée élargie est également extrêmement inquiète du fait que, compte tenu de la montée actuelle de l'extrême pauvreté exposée au paragraphe 6 ci-dessus, quelque 575 millions de personnes devraient encore vivre dans l'extrême pauvreté et seulement un tiers des pays aura réduit de moitié son niveau de pauvreté nationale d'ici 2030, mettant ainsi hors de portée l'objectif de développement durable (ODD) n° 1 de l'ONU visant à «éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde». Alors que les pays à revenu faible et intermédiaire font face dans le même temps à des besoins de financement croissants, à une dette qui s'envole et à une baisse des ressources disponibles à l'appui du développement durable, notamment en termes de recettes publiques, leur déficit de financement des ODD s'est élevé à 3 900 milliards \$US en 2020, enregistrant ainsi un bond de 56 % par rapport à 2019. Dans ce contexte, la Communauté de pratique sur la pauvreté et les inégalités (CoP-PI) du Comité d'aide au développement (CAD), une plateforme créée par l'OCDE pour aider les membres du CAD à exploiter au maximum leur action en matière de coopération pour le développement, est un outil intéressant. L'Assemblée élargie exhorte la communauté internationale et en particulier les États membres du Conseil de l'Europe à accroître l'assistance et la solidarité internationales, en veillant à ce que le soutien apporté aux crises à court terme s'accompagne d'un maintien de l'attention sur la réalisation des objectifs de développement à long terme et d'une accélération des progrès dans ce domaine, ainsi que d'un ordre économique mondial plus équitable, notamment en faveur des pays les plus pauvres et les plus vulnérables du monde.

11. Dans la même veine, l'Assemblée élargie note que le ralentissement des migrations internationales observé durant la pandémie de covid-19 s'est inversé, sous l'effet d'une reprise économique et administrative vigoureuse, de la réouverture des frontières et de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui a provoqué une crise des réfugiés et une crise humanitaire d'une ampleur sans précédent en Europe depuis la seconde guerre mondiale. D'aucuns craignent également que les changements climatiques n'entraînent des mouvements massifs de population. Selon certaines projections, des centaines de millions de personnes seront déplacées à la suite de catastrophes naturelles au cours des prochaines décennies. Les effets des changements climatiques sur la mobilité humaine sont cependant difficiles à cerner. En outre, les changements climatiques ne sont qu'un des nombreux facteurs, souvent conjugués, qui influencent les

*Résolution 2526 (2024)*

migrations et les déplacements; parmi ces facteurs figurent la baisse ou la volatilité des revenus agricoles, la diminution des moyens de subsistance, les conflits liés aux ressources naturelles et l'augmentation de l'insécurité alimentaire.

12. L'Assemblée élargie s'inquiète aussi, parallèlement aux catastrophes naturelles, des catastrophes d'origine humaine, comme la destruction délibérée du barrage de Kakhovka par la Fédération de Russie le 6 juin 2023. Cela risque de causer des dommages considérables à l'écosystème, menace la sécurité alimentaire et entraîne le déplacement de centaines de milliers de personnes.

13. Les polycrises de ces dernières années ont conduit à revoir la définition et la mise en œuvre de la politique climatique, créant ainsi de nouvelles difficultés mais aussi de nouvelles opportunités. Pour pouvoir atténuer véritablement le changement climatique, il faudra procéder à une transformation en profondeur, massive et rapide de nos économies et de notre approvisionnement énergétique. Des mesures fortes de réduction des émissions, des progrès technologiques et des investissements à grande échelle seront cruciaux. Les changements majeurs qu'il convient d'opérer pour parvenir à une transition résiliente vers la neutralité en gaz à effet de serre ne peuvent être envisagés sans prendre en considération l'évolution rapide de la situation générale, sur le plan social, économique et environnemental. Des politiques globales devraient contribuer simultanément à l'environnement et à la justice sociale.

14. Cependant, l'Assemblée élargie note que cette ambition climatique de plus en plus marquée pour le long terme ne s'est pas accompagnée d'une action crédible et proportionnelle à court terme. Nous devons rapidement accélérer nos actions si nous voulons atteindre les objectifs climatiques. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), pour éviter les effets les plus graves du changement climatique, il convient de réduire les émissions mondiales de 45 % par rapport aux niveaux de 2010 d'ici à 2030 et d'atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050. Le risque de plus en plus grand que nous franchissions les «points de bascule» climatiques illustre l'urgence de cette crise. À partir d'un certain niveau de réchauffement, des éléments du système climatique mondial peuvent atteindre des points de non-retour, entraînant une transformation irréversible et souvent brutale de l'environnement, y compris des risques régionaux ou locaux potentiellement graves. L'Assemblée élargie soutient pleinement des initiatives telles que le Forum inclusif sur les approches d'atténuation des émissions de carbone, une initiative récente de l'OCDE conçue pour réduire les émissions de carbone grâce à un meilleur partage des données et de l'information, à l'apprentissage mutuel fondé sur des données probantes ainsi qu'au dialogue multilatéral inclusif. Deux autres initiatives phares de l'OCDE sur la résilience climatique et économique – le projet «Zéro émission nette+» et le Programme international pour l'action sur le climat – sont également particulièrement utiles. L'Assemblée élargie se félicite de l'implication forte de l'OCDE en faveur de la lutte contre le changement climatique et contre la pauvreté en hébergeant en son sein le Secrétariat du Pacte de Paris pour les Peuples et la Planète, lequel sera chargé de mettre en application la feuille de route ambitieuse dressée lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial réuni à Paris en juin 2023. Les dégâts considérables causés à l'environnement par la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine nécessitent également la création d'un mécanisme international pour verser des indemnités à ce titre et obliger l'agresseur à rendre des comptes pour les dommages environnementaux. Le Registre des dommages créé sous les auspices du Conseil de l'Europe devrait devenir l'un des éléments clés de ce mécanisme.

15. Dans ce contexte, l'Assemblée élargie souligne la nécessité pour les États et les entreprises de renouveler leur engagement en faveur de la réalisation des ODD. Elle se félicite de l'édition 2023 des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la responsabilité environnementale et sociale et la diligence raisonnable dans la collecte et l'utilisation des données à caractère personnel. L'Assemblée élargie félicite l'OCDE pour son travail dans ce domaine et l'encourage à coopérer davantage avec les acteurs concernés afin de renforcer le respect par les entreprises des normes nationales et internationales appropriées.

16. Le débat de l'Assemblée élargie de 2021 a révélé le rôle déterminant que joue l'OCDE pour faciliter les discussions et proposer des solutions dans le cadre de négociations multinationales complexes sur la justice fiscale. Jusqu'à présent, la délimitation des politiques dans deux piliers, le programme de travail, la déclaration de janvier 2020, ainsi que la dernière évaluation de l'impact économique des défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, publiée en octobre 2020, et la Déclaration liminaire du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 relative aux rapports sur les *blueprints* des Piliers Un et Deux, ont fourni une base concrète de discussion. L'Assemblée élargie considère qu'il est primordial pour tous les pays et institutions participant au processus de maintenir l'élan et de trouver des solutions aux problèmes restants par l'intermédiaire du Cadre inclusif. Comme l'a déjà signalé la [Résolution 2370 \(2021\)](#), si la solution à deux

*Résolution 2526 (2024)*

pilliers n'est pas mise en œuvre, le monde court un risque accru de voir des mesures fiscales unilatérales non coordonnées (taxes sur les services numériques, par exemple) se multiplier, ce qui pourrait entraîner une augmentation de la fréquence des différends commerciaux et fiscaux préjudiciables.

17. L'Assemblée élargie considère qu'il est essentiel que la communauté des pays membres de l'OCDE et des pays candidats à l'adhésion reste attachée aux valeurs partagées, comme réitéré dans la Déclaration du Conseil ministériel de 2023, ainsi qu'au multilatéralisme et à l'unité pour relever les défis mondiaux. Sur la base de l'accord de coopération entre l'OCDE et le Conseil de l'Europe, les deux organisations devraient poursuivre leur collaboration dans le domaine de l'intelligence artificielle. A ce titre, l'Assemblée élargie se félicite que l'OCDE héberge le Secrétariat du partenariat mondial pour l'intelligence artificielle (IA) fondée sur les droits humains et les valeurs démocratiques communes de ses membres. Le rôle des institutions collaboratrices, telles que le Conseil de l'Europe, devrait consister à favoriser le dégagement d'un consensus entre les membres, tout en œuvrant pour combler les fossés diplomatiques. L'Assemblée élargie invite également l'OCDE à fournir aux participants du débat élargi, d'ici au prochain débat, des informations concernant ses activités stratégiques relatives aux questions traitées dans la présente résolution. Des politiques globales tenant compte non seulement des enjeux fiscaux et économiques, mais aussi des réalités et des aspirations des différents pays au développement, dans tous leurs aspects, y compris les défis environnementaux, les politiques sociales et de l'emploi, sont la clé d'une réponse efficace, et doivent s'attacher à ne laisser personne de côté. L'Assemblée élargie souligne l'importance d'assurer l'indivisibilité des droits et encourage l'OCDE à fonder ses conseils en matière de politiques aux pays membres sur cette base, en particulier en ce qui concerne les mesures nécessaires pour garantir les droits économiques et sociaux et protéger le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable.

18. L'Assemblée élargie souhaite la bienvenue aux deux nouveaux membres de l'OCDE, la Colombie et le Costa Rica. Elle décide d'accorder 12 sièges et autant de voix à la délégation de la Colombie, et quatre sièges et autant de voix à la délégation du Costa Rica, pour qu'elles prennent part aux débats de l'Assemblée élargie.

19. L'Assemblée élargie réaffirme sa conviction que le plein respect de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, y compris le droit international, doit constituer un critère essentiel pour déterminer s'il convient d'inviter un pays candidat à rejoindre l'OCDE. Dans ce contexte, elle salue l'adoption des feuilles de route pour l'adhésion à l'OCDE du Brésil, de la Bulgarie, de la Croatie, du Pérou et de la Roumanie, ainsi que l'ouverture d'un premier dialogue d'adhésion avec l'Ukraine, qui a déposé une demande afin de rejoindre l'OCDE. Elle encourage l'OCDE à poursuivre son élargissement et à inviter les pays qui satisfont aux critères d'adhésion à entreprendre des négociations à cet effet.

20. L'Assemblée élargie se félicite du rayonnement mondial de l'OCDE et de son expansion, notamment des travaux de l'organisation menés en étroite collaboration avec certaines des économies mondiales les plus importantes et partenaires clés de l'OCDE – le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud – ainsi que de la collaboration de l'OCDE avec un grand nombre d'autres pays à l'échelle régionale, en particulier à travers des initiatives régionales couvrant l'Afrique, l'Eurasie, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie du Sud-Est et l'Europe du Sud-Est.

21. En dernier lieu, l'Assemblée élargie décide de modifier le Règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE (voir annexe) pour tenir compte de l'élargissement de l'OCDE ainsi que de plusieurs changements introduits dans le Règlement de l'Assemblée parlementaire.

Résolution 2526 (2024)

**Annexe – Modification du Règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE**

1. Le Règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE est modifié comme suit:

1.1. à la section I «Généralités», remplacer le paragraphe 2 par le paragraphe suivant:

*«Ces débats sont publics et ont normalement lieu tous les deux ans à l'occasion d'une partie de session de l'Assemblée parlementaire. Ils sont fondés sur un rapport présenté par la commission des questions politiques et de la démocratie et portent sur des thèmes spécifiques à définir par le rapporteur en collaboration avec l'OCDE.»*

1.2. à la section II «Participants», paragraphe 2, remplacer les mots «l'annexe 1» par le mot «l'annexe».

1.3. à la section V «Droit à la parole», remplacer le paragraphe 5 par le paragraphe suivant:

*«Le temps de parole est limité à 3 minutes pour les orateurs. Le rapporteur a 10 minutes pour présenter le rapport et répondre aux orateurs. Le cas échéant, le Président de séance peut réduire ces temps de parole.»*

1.4. à la section IX «Procédure en commission et examen du rapport portant réponse au rapport d'activité de l'OCDE», remplacer le paragraphe 2 par le paragraphe suivant:

*«Lors des réunions de la commission de l'Assemblée parlementaire concernée, il est attribué aux délégations des États membres de l'OCDE non-membres du Conseil de l'Europe le nombre de voix suivant:*

- Japon, Mexique, et les États-Unis d'Amérique: 4 voix
- Canada, Colombie et République de Corée: 3 voix
- Australie et Chili: 2 voix
- Costa Rica, Israël, et Nouvelle-Zélande: 1 voix.»

1.5. à l'annexe sur la «Répartition des sièges et voix», remplacer le paragraphe 2 par le paragraphe suivant:

*«Les sièges et voix suivants sont attribués aux Parlements des États ci-après (avec un maximum de 18):*

- Australie 8
- Canada 12
- Chili 7
- Colombie 12
- Costa Rica 4
- Israël 3
- Japon 18
- République de Corée 12
- Mexique 18
- Nouvelle-Zélande 4
- États-Unis d'Amérique 18»



**Resolution 2526 (2024)<sup>1</sup>**

Provisional version

## Globalisation in times of crisis and war: the role of the OECD since the Russian Federation's aggression against Ukraine

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, enlarged to include the delegations of the national parliaments of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) member States that are not members of the Council of Europe and a delegation from the European Parliament, is a unique platform for parliamentary scrutiny of OECD activities. Every two years, it holds the enlarged Assembly debates focusing on specific themes, defined in collaboration with the OECD.

2. The last enlarged Assembly debate held in April 2021 focused on “Fighting fiscal injustice: the work of the OECD on taxation of digital economy”. [Resolution 2370 \(2021\)](#) underlined that fair and redistributive taxation, was both an essential tool for governments to raise the funds necessary for the proper functioning of public services and a fundamental anchor for democracy, and commented on the role of the OECD in this field and its work on the Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) which were instrumental in reaching global consensus on how to make the international tax system fairer and more stable. The enlarged Assembly welcomes the steps taken towards implementing the global minimum tax by 2025 and encourages the OECD to persevere in completing the set of measures foreseen under the two-pillar solution together with its efforts to build tax capacity in developing countries.

3. This time, the enlarged Assembly focuses on the ways in which the new global context resulting, *inter alia*, from shocks provoked by the Covid-19 pandemic and the Russian Federation's war of aggression against Ukraine, has affected the already existing negative trends in globalisation, and the role that the OECD can play to mitigate them. Worries about trade dependencies and supply disruptions are not new, but current public debates put them in the spotlight, particularly as global economic and geopolitical outlooks are worsening. They have recently resulted in another wave of calls for “slowbalisation”, “deglobalisation”, “friendshoring”, “nearshoring”, creation of “trading blocks” or “relocalisation”. Tensions between the USA and China on broader geopolitical issues raised also the spectrum of “decoupling” of the two world's biggest economies. Even the perspective of eventual US-EU trade wars was discussed, in the aftermath of the US Inflation Reduction Act (IRA), which came into effect on 1 January 2023.

4. The enlarged Assembly notes with interest the OECD's statement on the occasion of the 2023 OECD Ministerial Council Meeting, under the theme: “Securing a Resilient Future: Shared Values and Global Partnerships”. On this occasion, OECD member States reaffirmed the following: “our like-minded community remains committed to the shared values of individual liberty, democracy, the rule of law, human rights, gender equality, environmental sustainability and tackling inequalities, as set out in our 2021 Vision Statement; as well as diversity and inclusion. ... We reaffirm the importance of multilateralism and standing united in addressing global challenges, and in reaching out beyond our current membership to enhance and develop global partnerships. ... We value the OECD's role in promoting free and fair trade, investment, and supply chain resilience, as set out in the new OECD trade strategy; and facilitating international co-operation to counter attempts to undermine open, market-based economic systems.”

1. *Assembly debate* on 24 January 2024 (4th sitting) (see [Doc. 15868](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr George Katrougalos; and [Doc. 15887](#), opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Liliana Tanguy). *Text adopted by the Assembly* on 24 January 2024 (4th sitting).



*Resolution 2526 (2024)*

5. The enlarged Assembly is worried that, according to the OECD, in the wake of the Covid-19 pandemic, the Russian Federation's war of aggression against Ukraine, and the related energy and cost-of-living crisis, most OECD countries were grappling with fiscal deficits, elevated public debt levels and a subdued outlook for economic growth. In 2022, across the OECD as a whole, the total general government spending was estimated to be close to 43% of GDP, about 2,5% higher than the 2017-19 average. The public debt/GDP ratio is estimated to have increased by almost 6% over the same period. The recent increases in public sector wages and welfare benefits to reflect high inflation introduced further pressure on public spending. Medium and longer-term trends such as population ageing and the rising relative price of services will continue to put additional pressure on government spending on pensions, public health, and long-term care.

6. The enlarged Assembly is further worried that the compounding effects of the Covid-19 pandemic, global conflicts, the climate crisis, and rising inequalities have reversed global progress on poverty reduction. The number of people living in extreme poverty, which had markedly fallen for almost 25 years, is now on the rise. In 2020, 700 million people were living in extreme poverty and nearly half of the world was living with less than US\$6.85 a day. With a full-scale military invasion of the sovereign territory of Ukraine and the destruction of traditional food supply chains, the Russian Federation has put at least 70 million people worldwide on the brink of starvation. The Human Development Index value is declining for the first time on record, with 9 out of 10 countries globally registering a backslide in health, education, and standard of living. In this framework, democracies are under unprecedented levels of pressure from within and without. The polarisation of political discourse, geopolitical tensions, rising inequalities, public health and economic crises, and creeping foreign interference in democratic processes – all also fuelled by mis- and disinformation – have tested citizens' trust in public institutions and are driving many governments to strengthen and protect democratic values and processes. The enlarged Assembly urges the OECD to put forward strong policy measures to help its member States and developing countries reverse the backslide in poverty reduction and human development.

7. Inflation pressures emerged in nearly all OECD economies at an unusually early stage during the recovery from the pandemic in 2021, pushed up by supply bottlenecks and a rapid rebound in the demand for goods. With the Russian Federation's war of aggression against Ukraine in February 2022 disrupting food and energy markets and the Russian Federation intentionally weaponising food and energy supplies, inflation around the globe has increased to levels that many economies had not experienced since the 1970s. High inflation has generated a cost-of-living crisis, eroding households' real disposable income and living standards and slowing consumer spending growth, with strong distributional effects. Low-income households and rural households are typically hit the hardest by higher food and energy prices given the composition of their spending. Nominal wages have not kept up with inflation and real wages have declined in virtually every OECD country. The Covid-19 crisis affected the economic well-being of vulnerable groups, such as youth and children from disadvantaged households, much more than other groups. Low-skilled workers and low-income families are also more likely to be hit in the current environment of high inflation, economic slowdown and the Russian Federation's war of aggression against Ukraine.

8. In this framework, the enlarged Assembly recalls its [Resolution 1899 \(2012\)](#) "The activities of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in 2011-2012", where it noted the urgent need for policies which promote cohesion of our societies and tackle social inequalities, in line with the suggestions of the International Labour Office (ILO), *inter alia* in the fields of youth employment, education, public health, training and adequate pensions. The enlarged Assembly once more urges the OECD to intensify its work in these areas and to seek synergies with relevant international partners, notably the European Union and the ILO in order to improve public response on fiscal, labour and social challenges. In the medium to longer term, governments would need budget frameworks to ensure fiscally responsible spending levels, by reallocating resources from low-valued areas to those where they are most socially needed, as encapsulated in the OECD Spending Better Framework.

9. The enlarged Assembly notes that in 2021, the inaugural OECD Trust Survey of 22 OECD countries found that four in ten respondents trusted and four did not trust their national government. Fewer than one-third of respondents, cross-nationally, thought the political system in their country allowed them to have a say in government decision making, and a similar share believed that the government would adopt opinions expressed in a public consultation. Younger people, those with lower levels of education and lower incomes on average trust government less than other groups do. These trends demonstrate the need for OECD countries to reinforce their democratic governance systems, through measures that strengthen citizens' participation in the political process and confront the spread of mis- and disinformation, which can discourage democratic engagement, distort policy debates, and undermine societal resilience. In this vein, the enlarged Assembly welcomes the OECD Declaration on Building Trust and Reinforcing Democracy, adopted by Ministers in November 2022 during the OECD Public Governance Ministerial meeting, which includes

*Resolution 2526 (2024)*

commitments and actions to strengthen trust and democracy. It also welcomes the biennial OECD Trust Survey, which monitors public perceptions of competence and values of public institutions and their relationship with levels of trust in the country.

10. The enlarged Assembly is also extremely worried that, in view of the current extreme poverty rise trend referred to in paragraph 6 above, a projected 575 million people will still be living in extreme poverty and only one-third of countries will have halved their national poverty levels by 2030, pushing the UN's Sustainable Development Goal (SDG) 1 to "end poverty in all its forms everywhere" out of reach. As low- and middle-income countries simultaneously face growing financing needs, spiralling debt and declining available financing for sustainable development, notably in terms of government revenues, their SDG financing gap reached US\$3.9 trillion in 2020, a 56% jump from 2019. In this framework, the Community of Practice on Poverty and Inequalities (CoP-PI) of the Development Assistance Committee (DAC), a platform developed by OECD to support DAC members in maximising their development co-operation's focus is a useful tool. The enlarged Assembly urges the international community and especially Council of Europe member States to strengthen international assistance and solidarity, ensuring that support for short-term crises is coupled with a maintained focus and accelerated progress in pursuit of long-term development goals and a fairer global economic order, particularly in support of the world's poorest and most vulnerable countries.

11. In the same vein, the enlarged Assembly notes that the slowdown of international migration witnessed during the Covid-19 pandemic has been reversed, due to a strong bounce back in economic and administrative activity, the re-opening of borders and the Russian Federation's war of aggression against Ukraine, which triggered a refugee and humanitarian crisis at a scale unforeseen in Europe since the Second World War. There are also concerns that climate change could spur large-scale movements of people. According to some projections, natural disasters will displace hundreds of millions of people in the coming decades. The impact of climate change on human mobility is difficult to isolate. Climate change is only one of several, often compounded, factors that influence migration and displacement, which include declining or volatile agricultural incomes, shrinking livelihoods, conflicts over natural resources, and rising food insecurity.

12. Alongside the natural disasters, the enlarged Assembly is also concerned about man-made disasters, such as the deliberate destruction of the Kakhovka Dam by the Russian Federation on 6 June 2023. This risks causing extensive damage to the ecosystem, threatens food security, and leads to the displacement of hundreds of thousands of people.

13. The polycrises of the last years have forced the re-examination of climate policy design and implementation, bringing new challenges as well as opportunities. Climate change mitigation will require a fundamental, massive and rapid transformation of our economies and energy supply. Strong policies to reduce emissions, improved technologies and large-scale investment will be crucial. The substantial changes implied by a resilient transition to net-zero emissions cannot be seen in isolation from rapidly changing wider circumstances – socially, economically and environmentally. Holistic policies should serve simultaneously the environment and social justice.

14. However, the enlarged Assembly notes that increased long-term climate ambition has not been met with commensurate credible action in the short term. A rapid acceleration in action is still needed if climate goals are to be reached. Avoiding the worst impacts of climate change means reducing emissions globally by 45% from 2010 levels by 2030, and to net-zero emissions by 2050, according to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). The urgency of the climate crisis is amplified by the growing risks of crossing climate tipping points. At a certain level of warming, these elements of the global climate system may pass points of no return that would result in irreversible and often abrupt changes to our environment including potentially severe regional or local hazards. The enlarged Assembly fully supports initiatives such as the Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches, a recent OECD initiative designed to reduce carbon emissions through better data and information sharing, evidence-based mutual learning and inclusive multilateral dialogue. Especially useful are also the OECD's other two flagship initiatives on climate and economic resilience, the "Net Zero+" project and the International Programme for Action on Climate. The enlarged Assembly welcomes the OECD's firm commitment to the fight against climate change and poverty by hosting the Secretariat of the Paris Pact for People and Planet, which will be responsible for implementing the ambitious roadmap drawn up at the Summit for a New Global Financial Pact in Paris in June 2023. The enormous damage caused to the environment as a result of the war of aggression of the Russian Federation against Ukraine also requires the creation of an international mechanism for providing compensation and holding the aggressor accountable for the damage caused to the environment. The Register of Damage created under the auspices by the Council of Europe should become one of the key elements of this mechanism.

*Resolution 2526 (2024)*

15. In this context, the enlarged Assembly stresses the need for States and enterprises to recommit towards the achievement of the SDGs. It welcomes the 2023 edition of the OECD Guidelines for multinational enterprises on responsible business conduct, in particular as regards enhanced environmental and social responsibility and due diligence in gathering and using personal data. The enlarged Assembly commends the OECD for its work in this area and encourages it to further co-operate with relevant actors in order to strengthen business compliance with the appropriate national norms and international standards.

16. The 2021 enlarged Assembly debate found the role of the OECD to be instrumental in facilitating discussions and providing solutions in complex multinational negotiations on fiscal justice. So far, the delineation of policies in two pillars, the programme of work, the January 2020 statement as well as the latest economic impact assessment of the tax challenges arising from digitalisation, published in October 2020, and the Cover Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on Pillar One and Pillar Two Blueprints have provided a concrete basis for discussion. The enlarged Assembly considers that maintaining momentum and finding solutions to the remaining issues through the Inclusive Framework is paramount for all countries and institutions involved in the process. As already stated in [Resolution 2370 \(2021\)](#), the absence of implementation of the two-pillar solution would put the world at a greater risk of a proliferation of uncoordinated and unilateral tax measures (such as digital services taxes) and could result in an increase in damaging tax and trade disputes.

17. The enlarged Assembly considers it essential that the community of OECD member countries and accession candidate countries remains committed to shared values, as reiterated in the 2023 Ministerial Council Statement, as well as to multilateralism and unity in addressing global challenges. On the basis of the co-operation agreement between the OECD and the Council of Europe, the two organisations should continue working together in the field of artificial intelligence. In this connection, the enlarged Assembly welcomes the fact that the OECD hosts the Secretariat of the Global Partnership on Artificial Intelligence (AI) based on the human rights and democratic values shared by its members. The role of collaborating institutions, such as the Council of Europe, should be to support building consensus amongst its members, while offering a helping hand in bridging diplomatic divides. The enlarged Assembly also invites the OECD to provide the participants of the enlarged debate, between now and the next debate, with information regarding its policy initiatives on the issues to which this resolution refers. Holistic policies taking account not only of fiscal and economic challenges but of all aspects of countries' realities and aspirations for development, including environmental challenges, labour and social policies, hold the key for an efficient response, with a focus on leaving no-one behind. The enlarged Assembly underlines the importance of ensuring the indivisibility of rights and encourages the OECD to build its policy advice to member countries on this basis, in particular as regards measures needed to guarantee economic and social rights and protect the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment.

18. The enlarged Assembly welcomes the two new members of the OECD, Colombia and Costa Rica. It decides that twelve seats and votes will be allocated to the delegation of Colombia, and four seats and votes will be allocated to the delegation of Costa Rica, to participate in the debates of the enlarged Assembly.

19. The enlarged Assembly reiterates its belief that full respect for democracy, human rights and the rule of law, including international law, should constitute an essential criterion for judging whether a candidate country should be invited to join the OECD. In this context, it welcomes the adoption of Accession Roadmaps for candidate countries to OECD membership: Brazil, Bulgaria, Croatia, Peru and Romania, as well as the opening of an initial accession dialogue with Ukraine, which has made an application to join the OECD. The enlarged Assembly encourages the OECD to continue further enlargement and to invite countries meeting membership criteria to accession negotiations.

20. The enlarged Assembly also welcomes the OECD's increased global outreach, including its close work with some of the world's largest economies: Brazil, China, India, Indonesia, and South Africa, who are OECD key partners, and its collaboration with many other countries at a regional level, notably through regional initiatives, covering Africa, Eurasia, the Middle East and North Africa, Latin America and the Caribbean, Southeast Asia and South East Europe.

21. Lastly, the enlarged Assembly resolves to amend the Rules of Procedure for enlarged debates of the Parliamentary Assembly on the activities of the OECD (see appendix) to take account of the OECD enlargement, as well as various changes in the Parliamentary Assembly Rules of Procedure.

Resolution 2526 (2024)

**Appendix – Modification of the Rules of Procedure for enlarged debates of the Parliamentary Assembly on the activities of the OECD**

1. The Rules of Procedure for enlarged debates of the Parliamentary Assembly on the activities of the OECD are modified as follows:

1.1. in Section I on “General Principles”, replace paragraph 2 with the following paragraph:

*“These debates shall be public and shall usually take place every two years on the occasion of a part-session of the Parliamentary Assembly. These debates shall be based on a report presented by the Committee on Political Affairs and Democracy and focused on specific themes to be defined by the rapporteur in collaboration with the OECD.”*

1.2. in Section II on “Participants”, paragraph 2, replace the words “Appendix 1” with the word “Appendix”.

1.3. in Section V on “Right to speak”, replace paragraph 5 with the following paragraph:

*“Speakers in a debate may speak for not more than 3 minutes. The rapporteur shall have 10 minutes to introduce the report and to reply to the debate. However, if circumstances so require, the occupant of the Chair may reduce these speaking times.”*

1.4. in Section IX on “Procedure in committee and examination of the report in reply to the OECD activity report”, replace paragraph 2 with the following paragraph:

*“At meetings of the Parliamentary Assembly committee in question, delegations of the national parliaments of the OECD member States which are not members of the Council of Europe shall be allocated the following number of votes:*

- *Japan, Mexico and United States of America: 4 votes*
- *Canada, Colombia and Republic of Korea: 3 votes*
- *Australia and Chile: 2 votes*
- *Costa Rica, Israel and New Zealand: 1 vote.*

1.5. in Appendix “Apportionment of seats and votes”, replace paragraph 2 with the following paragraph:

*“The Parliaments of the following States shall have the number of seats and votes specified below (maximum 18):*

- *Australia 8*
- *Canada 12*
- *Chile 7*
- *Colombia 12*
- *Costa Rica 4*
- *Israel 3*
- *Japan 18*
- *Republic of Korea 12*
- *Mexico 18*
- *New Zealand 4*
- *United States of America 18»*



**Résolution 2527 (2024)<sup>1</sup>**  
Version provisoire

## Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de l'Azerbaïdjan

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'en adhérant au Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001, la République d'Azerbaïdjan a accepté d'honorer plusieurs engagements spécifiques énumérés dans l'[Avis 222 \(2000\)](#) de l'Assemblée, ainsi que les obligations incombant à tous les États membres en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 5): le respect des principes de la démocratie pluraliste et de l'État de droit ainsi que le respect des droits humains et des libertés fondamentales de toutes les personnes placées sous sa juridiction.

2. L'Assemblée déplore que plus de 20 ans après son adhésion au Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan n'ait pas rempli les engagements majeurs en découlant. De très sérieuses inquiétudes subsistent quant à sa capacité à organiser des élections libres et équitables, à la séparation des pouvoirs, à la faiblesse du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif, à l'indépendance de la justice et au respect des droits humains, comme l'illustrent de nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

3. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle ses [Résolution 2184 \(2017\)](#) «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan», [Résolution 2185 \(2017\)](#) sur la «Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe: quelles sont les suites à donner en matière de respect des droits de l'homme?», [Résolution 2279 \(2019\)](#) «Lessiveuses: faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux», [Résolution 2322 \(2020\)](#) «Cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan», [Résolution 2362 \(2021\)](#) «Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe», [Résolution 2418 \(2022\)](#) «Violations alléguées des droits des personnes LGBTI dans le Caucase du Sud», [Résolution 2494 \(2023\)](#) «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», [Résolution 2509 \(2023\)](#) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains» et [Résolution 2513 \(2023\)](#) sur «Le logiciel espion Pegasus et les autres types de logiciels similaires, et la surveillance secrète opérée par l'État». Elle note également avec préoccupation que, selon la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, au moins 18 journalistes et acteurs des médias sont actuellement en détention.

4. Concernant la situation au Haut-Karabakh, l'Assemblée a constaté l'absence d'un accès libre et sûr par le corridor de Latchine dans sa [Résolution 2508 \(2023\)](#) «Assurer un accès libre et sûr par le corridor de Latchine» et a été frappée par le fait que les dirigeants azerbaïdjanais n'ont pas reconnu les très graves conséquences humanitaires et en matière de droits humains découlant de cette situation, qui a duré près de dix mois. En outre, dans sa [Résolution 2517 \(2023\)](#) et sa [Recommandation 2260 \(2023\)](#) «Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh», l'Assemblée a condamné l'opération militaire menée par l'armée

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 janvier 2024 (4<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15898](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), rapporteur: M. Mogens Jensen); et [Doc 15899](#), avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: Mme Ingrid Schie Schou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2024 (4<sup>e</sup> séance).



*Résolution 2527 (2024)*

azerbaïdjanaise en septembre 2023, qui a conduit à la fuite de l'ensemble de la population arménienne du Haut-Karabakh vers l'Arménie et à des allégations de «nettoyage ethnique». L'Assemblée rappelle que, dans sa [Résolution 2517 \(2023\)](#), elle n'a pas exclu la possibilité de contester les pouvoirs de la délégation azerbaïdjanaise lors de sa première partie de session de 2024.

5. L'Assemblée note également que la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) a adopté, le 5 décembre 2023, un rapport sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan et que ce rapport sera examiné par l'Assemblée après l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan, prévue pour le 7 février 2024, qui a été décidée le 7 décembre 2023, juste après l'adoption dudit rapport.

6. Rappelant sa [Résolution 2322 \(2020\)](#) «Cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan», l'Assemblée est également préoccupée par le fait que les rapporteurs de la commission de suivi n'ont pas été autorisés à rencontrer des personnes qui seraient détenues pour des motifs politiques. De plus, l'Assemblée regrette vivement qu'elle n'ait pas été invitée à observer l'élection présidentielle à venir malgré l'obligation incombant à l'Azerbaïdjan d'adresser une invitation à cette fin, étant donné que le pays est sous la procédure de suivi. L'Assemblée considère ces refus comme des exemples de «manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée» visé à l'article 8.2.b du Règlement de l'Assemblée. Elle condamne en outre le manque de coopération de la délégation azerbaïdjanaise avec la rapporteure de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur les «Menaces d'atteinte à la vie et la sécurité des journalistes et des défenseurs des droits humains en Azerbaïdjan», à qui l'on a refusé à trois reprises de se rendre dans le pays. Elle déplore également profondément que le rapporteur de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées sur «Assurer un accès libre et sûr par le corridor de Latchine» n'ait pas été invité en Azerbaïdjan lors de sa visite d'information dans la région et n'ait donc pas pu se rendre dans le couloir de Latchine.

7. En conséquence, l'Assemblée décide de ne pas ratifier les pouvoirs de la délégation de l'Azerbaïdjan. La délégation pourra reprendre ses activités au sein de l'Assemblée lorsque les conditions prévues par le Règlement seront réunies.



**Resolution 2527 (2024)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of Azerbaijan

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls that by acceding to the Council of Europe on 25 January 2001, the Republic of Azerbaijan has agreed to honour several specific commitments listed in Assembly [Opinion 222 \(2000\)](#), as well as the obligations incumbent on all member States under Article 3 of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1): compliance with the principles of pluralist democracy and the rule of law as well as respect for human rights and fundamental freedoms of all persons placed under its jurisdiction.
2. The Assembly deplores that more than 20 years after joining the Council of Europe, Azerbaijan has not fulfilled major commitments stemming therefrom. Very serious concerns remain as to its ability to conduct free and fair elections, the separation of powers, the weakness of its legislature vis-à-vis the executive, the independence of the judiciary and respect for human rights, as illustrated by numerous judgments of the European Court of Human Rights and opinions of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).
3. In this context, the Assembly recalls its [Resolution 2184 \(2017\)](#) “The functioning of democratic institutions in Azerbaijan”, [Resolution 2185 \(2017\)](#) “Azerbaijan’s Chairmanship of the Council of Europe: what follow-up on respect for human rights?”, [Resolution 2279 \(2019\)](#) “Laundromats: responding to new challenges in the international fight against organised crime, corruption and money laundering”, [Resolution 2322 \(2020\)](#) “Reported cases of political prisoners in Azerbaijan”, [Resolution 2362 \(2021\)](#) “Restrictions on NGO activities in Council of Europe member States”, [Resolution 2418 \(2022\)](#) “Alleged violations of the rights of LGBTI people in the Southern Caucasus”, [Resolution 2494 \(2023\)](#) “Implementation of judgments of the European Court of Human Rights”, [Resolution 2509 \(2023\)](#) “Transnational repression as a growing threat to the rule of law and human rights” and [Resolution 2513 \(2023\)](#) “Pegasus and similar spyware and secret state surveillance”. It also notes with concern that, according to the Council of Europe’s Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, at least 18 journalists and media actors are currently in detention.
4. Regarding the situation in Nagorno-Karabakh, the Assembly established the absence of a free and safe access through the Lachin Corridor in its [Resolution 2508 \(2023\)](#) “Ensuring free and safe access through the Lachin corridor” and was struck by the fact that Azerbaijan’s leadership did not acknowledge the very serious humanitarian and human rights consequences stemming from that situation, which lasted for nearly ten months. Moreover, in its [Resolution 2517 \(2023\)](#) and [Recommendation 2260 \(2023\)](#) “The humanitarian situation in Nagorno-Karabakh”, the Assembly condemned the Azerbaijani army’s military operation of September 2023, which led to the flight of the entire Armenian population of Nagorno-Karabakh to Armenia and to allegations of “ethnic cleansing”. The Assembly recalls that in [Resolution 2517 \(2023\)](#) it did not exclude challenging the credentials of the Azerbaijani delegation at its first part-session of 2024.

1. *Assembly debate* on 24 January 2024 (4th sitting) (see [Doc. 15898](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: Mr Mogens Jensen); and [Doc. 15899](#), opinion of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Ms Ingrid Schie Schou). *Text adopted by the Assembly* on 24 January 2024 (4th sitting).



*Resolution 2527 (2024)*

5. The Assembly also notes that on 5 December 2023 the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) adopted a report on the honouring of obligations and commitments by Azerbaijan and that this report will be examined by the Assembly after the snap presidential election in Azerbaijan, which is scheduled for 7 February 2024 and was called on 7 December 2023, shortly after the adoption of the said report.

6. Recalling its [Resolution 2322 \(2020\)](#) “Reported cases of political prisoners in Azerbaijan”, the Assembly is also concerned that rapporteurs of the Monitoring Committee were not allowed to meet with persons detained on allegedly politically motivated charges. Moreover, the Assembly strongly regrets that it has not been invited to observe the forthcoming presidential election despite Azerbaijan’s obligation to send such an invitation as the country is under monitoring procedure. The Assembly considers these refusals as instances of “lack of co-operation in the Assembly’s monitoring procedure” in the meaning of Rule 8.2.b of the Rules of Procedure of the Assembly. Furthermore, it condemns the Azerbaijani delegation’s lack of cooperation with the rapporteur of the Committee on Legal Affairs and Human Rights on “Threats to life and safety of journalists and human rights defenders in Azerbaijan”, who has been refused to visit the country three times. It also deeply deplores that the rapporteur of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons on “Ensuring free and safe access through the Lachin corridor” was not invited to Azerbaijan during his fact-finding visit to the region and was thus unable to travel to the Lachin Corridor.

7. Therefore, the Assembly resolves not to ratify the credentials of the delegation of Azerbaijan. The delegation may resume its activities in the Assembly when conditions provided by the Rules of Procedure are met.

**Résolution 2528 (2024)<sup>1</sup>**  
Version provisoire**Allégations de torture systémique et de peines ou traitements inhumains ou dégradants dans les lieux de détention en Europe**

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire note que l'interdiction absolue de la torture et d'autres formes de mauvais traitements a été codifiée dans de nombreux instruments juridiques universels, régionaux et nationaux, notamment des normes constitutionnelles. Cette interdiction est également reconnue en droit international coutumier et, en ce qui concerne la torture, a la qualité de *jus cogens*. Il s'agit d'une norme à laquelle aucune dérogation n'est autorisée, quelles que soient les circonstances, y compris en cas de guerre ou en cas d'autre danger public, ou dans les circonstances les plus difficiles comme la lutte contre le terrorisme. En outre, il convient de rappeler que la torture, lorsqu'elle est commise dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile, peut aussi, lorsqu'il y a connaissance de cette attaque, donner lieu à une responsabilité pénale individuelle pour crime contre l'humanité.

2. Comme le rappelle la Déclaration de Reykjavik «Unis autour de nos valeurs», adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors du 4<sup>e</sup> Sommet du Conseil de l'Europe (Reykjavik, 16-17 mai 2023), le Conseil de l'Europe doit veiller au respect de l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), qui prévoit une interdiction absolue de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, consacre l'une des valeurs les plus fondamentales des sociétés démocratiques, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la «Cour»). C'est une valeur de civilisation étroitement liée au respect de la dignité humaine, qui se trouve au cœur même de la Convention. Les personnes en détention sont en situation de vulnérabilité et il incombe aux États de protéger leur bien-être physique et de rendre compte des lésions subies.

3. Rappelant sa [Résolution 2160 \(2017\)](#) «25 ans de CPT: progrès accomplis et améliorations à apporter», l'Assemblée salue l'action remarquable du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), qui a permis d'importantes améliorations dans les États parties. Bien qu'il incombe aux États parties de mettre en œuvre les recommandations du CPT, ce dernier mérite le soutien politique le plus résolu d'autres organes, notamment l'Assemblée elle-même et le Comité des Ministres. En conséquence, l'Assemblée continuera à renforcer son dialogue avec le CPT et à réaffirmer son soutien politique en réagissant de manière appropriée aux déclarations publiques du CPT et en prêtant une plus grande attention à ses rapports et recommandations.

4. Toutefois, l'Assemblée note que la torture et les mauvais traitements sont toujours présents dans les lieux de détention à travers le monde, y compris dans les États membres du Conseil de l'Europe et les États parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126, «Convention CPT»). Il existe un décalage manifeste entre l'interdiction absolue de cette pratique inacceptable et la réalité sur le terrain. La culture de l'impunité à l'égard de la torture et des mauvais traitements permet aux acteurs étatiques de manquer de façon répétée à leurs obligations

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 janvier 2024 (4<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15880](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinou Efsthathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2024 (4<sup>e</sup> séance).



*Résolution 2528 (2024)*

internationales. Le Comité des Ministres, dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, a considéré que certaines affaires contre certains États membres pour des violations de l'article 3 de la Convention soulevaient des problèmes structurels de longue date et les examine donc dans le cadre de la procédure dite de «surveillance soutenue». Au cours des deux dernières années (2021 et 2022), les affaires relatives à des mauvais traitements infligés par des agents de l'État et/ou à l'absence d'enquête sur ces allégations ont représenté 12 % de toutes les affaires de référence de cette procédure, ce qui en faisait la catégorie la plus importante d'affaires placées sous ce type de surveillance.

5. Dans l'exercice de son mandat, le CPT continue d'être confronté à des cas de mauvais traitements policiers, dans diverses circonstances et qui concernent différents services rattachés aux forces de l'ordre, dans un certain nombre d'États parties. Il continue également de recevoir des allégations crédibles de mauvais traitements physiques infligés délibérément par des membres du personnel dans des établissements pénitentiaires, souvent dans un but punitif. Dans certains cas, les mauvais traitements allégués pourraient être qualifiés d'actes de torture. Le CPT a parfois évoqué dans ses rapports la nature systémique ou généralisée du problème, voire l'existence d'une véritable tendance, dans certains États. Ce phénomène est particulièrement inquiétant et indique que ces États ne mettent pas correctement en œuvre les recommandations du CPT, qu'ils violent de manière répétée l'article 3 de la Convention et ne prennent pas les mesures générales requises pour éliminer les causes profondes du problème. Si de nombreux États ont intégré la Convention et les normes du CPT dans leur législation, l'application pratique de ces garanties reste problématique.

6. L'Assemblée s'inquiète au plus haut point des rapports crédibles qui laissent entendre que la torture et d'autres formes de mauvais traitements sont utilisés de manière systémique et/ou généralisée dans des États tels que la Fédération de Russie, l'Azerbaïdjan et la Türkiye.

6.1. En ce qui concerne la Fédération de Russie, l'Assemblée salue le travail de l'organisation de défense des droits de l'homme Gulagu.net, qui a publié des centaines de vidéos et de photos de torture et de mauvais traitements dans les prisons russes, souvent divulguées par d'anciens détenus et agents pénitentiaires, dont certains ont dû fuir la Fédération de Russie par crainte de persécution. L'Assemblée est particulièrement frappée par le nombre et la gravité des cas de viols et d'autres formes de mauvais traitements infligés à des détenus masculins dans un hôpital pénitentiaire à Saratov, un cas qui illustre comment des vidéos de torture et de viol ont été utilisées par les agents d'un pénitencier fédéral pour faire du chantage aux détenus ou les contraindre à devenir des agents informels de la prison, voire à torturer eux-mêmes d'autres détenus – un phénomène connu sous le nom de «convoyeurs de torture». Ces révélations ont conduit à des révocations et à des poursuites pénales engagées à l'encontre de certains responsables des institutions concernées, et à la reconnaissance par les autorités de la nécessité de prendre des mesures systémiques pour changer la situation. Il est également impossible d'ignorer les actes de torture et traitements inhumains infligés aux détenus civils, prisonniers politiques et prisonniers de guerre ukrainiens dans les prisons russes et dans d'autres lieux de détention sur les territoires ukrainiens temporairement occupés.

6.2. L'Assemblée est également très préoccupée par les rapports sur l'Azerbaïdjan. Il a notamment été signalé que, dans le cadre des «affaires Terter» (torture d'un groupe de militaires et de civils par l'armée azerbaïdjanaise), de nombreuses personnes détenues en 2017 ont été soumises à des actes de torture et des traitements inhumains. Dix décès ont été confirmés à la suite de ces tortures. Les détenus ont été torturés dans le but d'obtenir des aveux de trahison. L'Assemblée est effarée par l'horreur des méthodes de torture dénoncées: décharges électriques, arrachage d'ongles, simulacres de noyade, bandage des yeux, ablation des parties génitales, viol, menaces de viol sur des membres de la famille, etc. Si certaines des personnes détenues et initialement condamnées ont désormais été acquittées et libérées, d'autres sont toujours en prison. Il a également été révélé qu'aucun fonctionnaire de haut rang n'a eu à rendre compte de l'usage de la torture dans ces affaires. Outre les «affaires Terter», certains rapports indiquent que la torture et d'autres formes de mauvais traitements ont été utilisées contre des opposants politiques, des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme.

6.3. En ce qui concerne la Türkiye, l'Assemblée s'inquiète également des rapports qui indiquent que, malgré le message de «tolérance zéro» affiché par les autorités, le recours à la torture et aux mauvais traitements en garde à vue et en prison a augmenté ces dernières années, reléguant au second plan les progrès antérieurs de la Türkiye dans ce domaine. L'Assemblée se félicite des récentes décisions rendues par la Cour Constitutionnelle, qui a conclu à des violations de l'interdiction des mauvais traitements et ordonné de nouvelles enquêtes sur les plaintes déposées, et elle invite les autres juridictions nationales à suivre cette jurisprudence.

7. L'Assemblée condamne fermement le recours systémique ou généralisé à la torture et à d'autres formes de mauvais traitements dans certains États membres du Conseil de l'Europe et en Fédération de Russie. Elle considère que cette pratique viole non seulement l'interdiction absolue de l'article 3 de la Convention, mais porte également atteinte à l'État de droit, à la démocratie et aux valeurs fondamentales que défend le Conseil de l'Europe. L'Assemblée est convaincue que des mesures renforcées doivent être prises pour prévenir et éliminer la torture et les mauvais traitements dans les lieux de détention en Europe en général, et pour faire du continent européen un espace exempt de torture. La culture de la «tolérance zéro» à l'égard de la torture et des mauvais traitements doit avoir un contenu précis et ne pas se limiter à une déclaration d'intention.
8. En conséquence, l'Assemblée appelle les États membres et les États parties à la Convention CPT:
- 8.1. à réviser leur législation nationale de façon à ce que la torture et les autres formes de mauvais traitements soient érigées en infractions pénales autonomes, conformément à la définition consacrée par les traités internationaux et la jurisprudence de la Cour, assorties de sanctions proportionnées et dissuasives;
  - 8.2. à abolir les délais de prescription pour les crimes de torture et autres mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre et d'autres agents publics;
  - 8.3. à garantir l'accès sans entraves aux garanties procédurales fondamentales dès le début de la privation de liberté, notamment le droit d'accès à un avocat indépendant, le droit de faire prévenir un proche ou un tiers de son choix de sa détention et le droit d'être examiné par un médecin indépendant;
  - 8.4. à veiller à ce que la détention et les interrogatoires de police soient dûment consignés et à ce que tous les interrogatoires et auditions de police fassent l'objet d'un enregistrement vidéo. Les salles d'interrogatoire, les locaux de détention, les véhicules de police et les policiers eux-mêmes devraient être équipés de caméras vidéo. Les agents de police en uniforme devraient toujours porter un signe clairement distinctif et un numéro d'identification;
  - 8.5. à réglementer la durée maximale et le déroulement des auditions de police, par le biais de la législation, de la réglementation ou de lignes directrices;
  - 8.6. à envisager de s'inspirer du modèle des interrogatoires d'enquête fondé sur le principe qui consiste à aller «de la preuve au suspect», plutôt que «du suspect à la preuve»;
  - 8.7. à garantir l'irrecevabilité des preuves obtenues par la torture ou les mauvais traitements dans les procédures pénales;
  - 8.8. à mettre en place des procédures de recrutement rigoureuses pour les agents des forces de l'ordre et le personnel pénitentiaire, sur la base de critères de sélection stricts; à fournir une rémunération correcte et une formation initiale et continue appropriée sur les normes relatives aux droits de l'homme et la prévention de la torture et des mauvais traitements; et à élaborer des codes de conduite clairs;
  - 8.9. à étoffer et renforcer le personnel pénitentiaire afin d'éviter le recours à des «détenus de corvée» ou à des structures informelles de pouvoir entre détenus;
  - 8.10. à mettre en place des procédures de signalement des cas de mauvais traitements par la police ou en milieu carcéral et des mesures d'encouragement et de protection des lanceurs d'alerte;
  - 8.11. à veiller à ce que des autorités judiciaires et de poursuite indépendantes examinent attentivement tous les griefs défendables relatifs à des mauvais traitements infligés par des agents des forces de l'ordre et des agents pénitentiaires et, le cas échéant, infligent des sanctions adéquates aux auteurs, conformément aux obligations procédurales pertinentes imposées par l'article 3 de la Convention, la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
  - 8.12. à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre en place des recours ou des mécanismes accessibles et effectifs qui garantissent que les victimes de torture ou de mauvais traitements obtiennent une réparation rapide et adéquate. Il peut s'agir de mesures de restitution, d'indemnisation, de réhabilitation, de satisfaction ainsi que de garanties de non-répétition;
  - 8.13. à transmettre au plus haut niveau politique, mais aussi au niveau de la direction des forces de l'ordre et des établissements pénitentiaires, un message de «tolérance zéro» à l'égard des actes de torture et des mauvais traitements;

*Résolution 2528 (2024)*

- 8.14. à ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et à établir des mécanismes nationaux de prévention indépendants et efficaces, dotés de ressources suffisantes et d'un accès inconditionnel à tous les lieux de privation de liberté;
- 8.15. à coopérer pleinement avec les organes internationaux qui veillent au respect de l'interdiction de la torture et des mauvais traitements, tels que le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants, et d'autres organes conventionnels compétents;
- 8.16. à mettre promptement en œuvre les recommandations du CPT qui les concernent et à exécuter de toute urgence les arrêts de la Cour qui concluent à des violations de l'article 3 de la Convention pour la torture et les traitements inhumains ou dégradants infligés dans des lieux de détention, en prenant toutes les mesures individuelles et générales requises et sous la surveillance du Comité des Ministres;
- 8.17. à étudier avec attention les demandes d'asile soumises par les lanceurs d'alerte et les défenseurs des droits de l'homme qui ont révélé ou dénoncé l'utilisation de la torture et des mauvais traitements dans leur pays, et qui ont dû fuir à l'étranger pour éviter la persécution;
- 8.18. à coopérer avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour contribuer à la mise en œuvre et au soutien financier éventuel de projets de réforme des infrastructures pénitentiaires dans les États membres visant à prévenir les traitements inhumains ou dégradants infligés dans les lieux de détention et à satisfaire aux recommandations pertinentes du CPT.
9. L'Assemblée exhorte les États pour lesquels il a été établi qu'ils recourent à des mauvais traitements physiques graves, y compris la torture, dans les lieux de détention de manière systémique ou généralisée, en particulier la Fédération de Russie, l'Azerbaïdjan et la Türkiye, à s'attaquer aux causes profondes du problème, à amorcer des changements systémiques visant à éliminer les pratiques répréhensibles et illégales et à faire en sorte que les auteurs individuels, les hauts fonctionnaires et les organes de l'État qui pratiquent ou tolèrent les actes de torture et les mauvais traitements répondent de leurs actes, y compris sur le plan de la responsabilité pénale et civile. En particulier, elle invite instamment:
- 9.1. la Fédération de Russie à veiller à ce que tous les auteurs, hauts fonctionnaires et organes de l'État responsables de l'utilisation de la torture dans les prisons, notamment du phénomène dit des «convoyeurs de torture», rendent compte de leurs actes, et à ce que toutes les victimes obtiennent une réparation adéquate;
- 9.2. l'Azerbaïdjan à veiller à ce que tous les auteurs, hauts fonctionnaires et organes de l'État responsables de l'utilisation de la torture dans les affaires dites «Terter» rendent compte de leurs actes, et à ce que toutes les victimes soient indemnisées et réhabilitées, y compris par l'annulation des condamnations fondées sur des aveux obtenus sous la torture et par leur remise en liberté.
10. En ce qui concerne le CPT, l'Assemblée appelle les États parties à la Convention CPT:
- 10.1. à accepter à l'avance la publication automatique de tous les rapports de visite du CPT, comme l'ont déjà fait de nombreux États; et, s'ils ne l'ont pas encore fait, à autoriser la publication des rapports de visite antérieurs du CPT. Cette recommandation concerne notamment l'Azerbaïdjan, la Türkiye et la Fédération de Russie;
- 10.2. à coopérer pleinement avec le CPT pour organiser les prochaines visites et assurer le suivi des recommandations du CPT, y compris par l'implication active des parlements nationaux, conformément à la [Résolution 2160 \(2017\)](#) «25 ans de CPT: progrès accomplis et améliorations à apporter».
11. L'Assemblée invite le CPT et la Cour à indiquer plus clairement dans leurs rapports et leurs arrêts les cas où les pratiques de torture et de mauvais traitements sont de nature systémique ou structurelle dans le pays concerné. Elle encourage une action plus opportune et mieux coordonnée entre tous les organes du Conseil de l'Europe, notamment la Cour, le CPT, la Commissaire aux droits de l'homme et l'Assemblée, pour traiter le problème émergent de la torture systémique dans certains pays afin d'alerter et fournir de l'assistance plus rapidement. A ce propos, l'Assemblée invite sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme à procéder à des échanges de vues avec les délégations nationales des pays pour lesquels il a été établi qu'il y a des problèmes systémiques ou structurels de torture ou de mauvais traitements, en s'appuyant sur les rapports du CPT et les arrêts de la Cour.



**Resolution 2528 (2024)<sup>1</sup>**  
 Provisional version

## **Allegations of systemic torture and inhuman or degrading treatment or punishment in places of detention in Europe**

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly notes that the absolute prohibition of torture and other forms of ill-treatment has been codified in numerous universal, regional and national legal instruments, including constitutional norms. The prohibition is also recognised as part of customary international law, and as far as torture is concerned, as having attained *jus cogens* status. It is a norm from which no derogation is permitted, under any circumstances, including in time of war or other public emergency, or in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism. Moreover, it should be recalled that torture may also give rise to individual criminal responsibility for crimes against humanity, when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack.

2. As recalled in the Reykjavik Declaration “United around our values” adopted by the Heads of State and Government at the 4th Council of Europe Summit (Reykjavik, 16-17 May 2023), the Council of Europe must ensure that the absolute prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is upheld. Article 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”), which contains an absolute prohibition of torture, inhuman or degrading treatment or punishment, enshrines one of the most fundamental values of democratic societies, according to the case law of the European Court of Human Rights (the “Court”). It is a value of civilisation closely bound up with respect for human dignity, which forms part of the very essence of the Convention. Persons in detention are in a vulnerable position and States are under a duty to protect their physical well-being and to account for any injuries suffered.

3. Recalling its [Resolution 2160 \(2017\)](#) “25 years of the CPT: achievements and areas for improvement”, the Assembly congratulates the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) for its outstanding work which has led to significant improvements in the States Parties. While it is the duty of the States Parties to implement the recommendations of the CPT, the latter deserves the strongest political support from other bodies, including the Assembly itself and the Committee of Ministers. The Assembly will therefore continue to strengthen its dialogue with the CPT and reinforce its political support, by reacting appropriately to the CPT’s public statements and paying greater attention to its reports and recommendations.

4. The Assembly notes however that torture and ill-treatment continue today to be present in places of detention throughout the world, including in Council of Europe member States and State Parties to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ETS No. 126, “the CPT Convention”). There is a clear gap between the absolute prohibition of this egregious practice and the reality on the ground. The culture of impunity with regard to torture and ill-treatment allows State actors to repeatedly fall short of their international obligations. The Committee of Ministers, when supervising the execution of judgments of the Court, has regarded some cases concerning violations of Article 3 of the Convention against certain member States as raising long-standing structural problems and is therefore examining them under the so-called “enhanced supervision” procedure. In the past two years

1. *Assembly debate* on 24 January 2024 (4th sitting) (see [Doc. 15880](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Constantinos Efstathiou). *Text adopted by the Assembly* on 24 January 2024 (4th sitting).



*Resolution 2528 (2024)*

(2021-2022), the cases concerning ill-treatment by State agents and/or failure to investigate such allegations represented 12 % of all leading cases in this procedure, making it the biggest category of cases coming under such type of supervision.

5. The CPT, in the exercise of its mandate, continues to encounter cases of police ill-treatment in a number of States Parties, under various circumstances and involving different law enforcement agencies. It also continues to receive credible allegations of deliberate physical ill-treatment by prison staff in penitentiary establishments, often applied with a punitive purpose. In some cases, the alleged ill-treatment could be qualified as torture. The CPT has sometimes referred in its reports to the systemic or widespread nature of the problem, or to the existence of a pattern, with regard to certain States. This is particularly worrying and indicates that these States do not properly implement the CPT recommendations, repeatedly violate Article 3 of the Convention and do not take the appropriate general measures aimed at eliminating the underlying causes of the problem. Although many States have incorporated the Convention and the CPT standards in their legislation, the practical implementation of these safeguards remains problematic.

6. The Assembly is alarmed about credible reports suggesting that torture and other forms of ill-treatment tend to be systemic and/or widespread in States such as the Russian Federation, Azerbaijan and Türkiye.

6.1. With regard to the Russian Federation, the Assembly commends the work of the human rights organisation Gulagu.net which has published hundreds of videos and photos of torture and ill-treatment in Russian prisons, often leaked by former prisoners and prisoner employees, some of whom had to flee the Russian Federation for fear of persecution. It is particularly struck by the number and gravity of incidents of rape and other forms of ill-treatment of male inmates at a prison hospital in Saratov, a case which illustrates how videos of torture and rape were used by the federal penitentiary officers to blackmail prisoners or force them to become informal prison agents and even torture other prisoners themselves, a phenomenon known as "torture conveyors". These revelations led to dismissals and criminal proceedings against some of the officials managing the relevant institutions, and the recognition by the authorities of the need for systemic measures to change the situation. It is also impossible to ignore the torture and inhuman treatment of Ukrainian civil and political prisoners and prisoners of war in Russian prisons and in other places of detention on the temporarily occupied Ukrainian territories.

6.2. The Assembly is also deeply concerned about reports concerning Azerbaijan. In particular, it has been reported that in the context of the "Terter cases" (torture of a group of military personnel and civilians by the Azerbaijani military), many of those detained in 2017 were subjected to torture and inhuman treatment, with 10 confirmed deaths as a result of that torture. Detainees were tortured with the purpose of extracting confessions of treason. The Assembly is appalled by the horrendous methods of torture reported: electric shocks, pulling out nails, waterboarding, blindfolding, removal of genitals, rape, threats of rape of family members, among others. While some of those detained and originally convicted have now been acquitted and released, others remain in prison. It has also been reported that no high-ranking officials have been held to account for the use of torture in these cases. Separate to the "Terter cases", some reports indicate that torture and other forms of ill-treatment have been used against members of the political opposition, journalists and human rights defenders.

6.3. With regard to Türkiye, the Assembly is also concerned about reports indicating that despite the "zero tolerance" message given by the authorities, there has been a rise in the use of torture and ill-treatment in police custody and prison over the past years, overshadowing Türkiye's earlier progress in this area. The Assembly welcomes recent decisions delivered by the Constitutional Court finding violations of the prohibition of ill-treatment and ordering new investigations into complaints and encourages other domestic courts to follow this case law.

7. The Assembly strongly condemns the systemic or widespread use of torture and other forms of ill-treatment in certain Council of Europe member States and the Russian Federation. It considers that this practice not only violates the absolute prohibition of Article 3 of the Convention but also undermines the rule of law, democracy and the fundamental values which the Council of Europe stands for. The Assembly is convinced that strengthened action is needed to prevent and eradicate torture and ill-treatment in places of detention in Europe in general, and to make it a torture-free zone. The culture of "zero tolerance" towards torture and ill-treatment needs to have specific content and must not be just a declaration of intent.

8. The Assembly therefore calls on member States and States Parties to the CPT Convention to:

8.1. review their national legislation to ensure that torture and other forms of ill-treatment are included as self-standing offences, in accordance with the definition provided for in international treaties and the case law of the Court, with proportionate and dissuasive sanctions;

- 8.2. abolish limitation periods for the crime of torture and other crimes of ill-treatment committed by law enforcement and other public officials;
- 8.3. guarantee access without barriers to fundamental procedural safeguards from the very outset of the deprivation of liberty, including the right of access to an independent lawyer, the right to have one's detention notified to a relative or another third person of one's choice, and the right to be examined by an independent doctor;
- 8.4. ensure appropriate record-keeping of the detention and police interviews and video-taping of all police interviews and interrogations. Video cameras should be introduced in interrogation rooms, detention facilities, police vehicles and as body worn video cameras. Uniformed police officers should always wear a clearly distinctive insignia and an identification number;
- 8.5. regulate the maximum duration and modalities of police interviews, through legislation, regulations or guidelines;
- 8.6. consider drawing inspiration from the model of investigative interviewing based on the principle "from the evidence to the suspect" rather than "from the suspect to the evidence";
- 8.7. ensure that evidence obtained through torture or ill-treatment is inadmissible in criminal proceedings;
- 8.8. put in place rigorous recruitment processes of law enforcement officials and prison staff based on strict selection criteria, provide adequate remuneration, initial and continuous training on human rights standards and prevention of torture and ill-treatment, and elaborate clear codes of conduct;
- 8.9. increase and reinforce prison staff in order to prevent reliance on "duty prisoners" or informal power structures among inmates;
- 8.10. set up reporting procedures and measures to encourage and protect whistle-blowers for cases of ill-treatment by the police or in the prison context;
- 8.11. ensure that independent prosecuting and judicial authorities thoroughly examine and investigate all arguable complaints of ill-treatment against law enforcement officials and prison staff and, where appropriate, impose adequate penalties on perpetrators, in line with the relevant procedural obligations imposed by Article 3 of the Convention, the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the International Covenant on Civil and Political Rights;
- 8.12. take all appropriate measures to establish accessible and effective remedies or mechanisms which ensure that victims of torture and ill-treatment receive prompt and adequate reparation. This may include measures of restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition;
- 8.13. transmit at the highest political level, but also at the management level of law enforcement agencies and penitentiary establishments, a "zero tolerance" message towards torture and ill-treatment;
- 8.14. ratify, if they have not yet done so, the Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) and set up independent and effective national preventive mechanisms, with unconditional access to all places of deprivation of liberty and sufficient resources;
- 8.15. co-operate fully with international bodies which monitor compliance with the prohibition of torture and ill-treatment, such as the United Nations Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and other relevant treaty bodies;
- 8.16. speedily implement the CPT recommendations concerning their country and execute, as a matter of urgency, the judgments of the Court finding violations of Article 3 of the Convention in relation to torture and inhuman or degrading treatment inflicted in places of detention, by taking the appropriate individual and general measures under the supervision of the Committee of Ministers;
- 8.17. give careful consideration to requests for asylum from whistle-blowers and human rights defenders who revealed or denounced the use of torture and ill-treatment in their countries and had to flee abroad in order to avoid persecution;
- 8.18. co-operate with the Council of Europe Development Bank to contribute to the implementation of and possible financial support for prison infrastructure reform projects in member States that are aimed at preventing inhuman or degrading treatment inflicted in places of detention and fulfilling relevant CPT recommendations.

*Resolution 2528 (2024)*

9. The Assembly urges States which have been found to practice severe physical ill-treatment including torture in places of detention on a systemic or widespread scale, in particular the Russian Federation, Azerbaijan and Türkiye, to address the root causes of the problem, to introduce systemic changes aimed at eliminating abusive and unlawful practices, and to ensure accountability, including in terms of criminal and civil liability, of individual perpetrators, high-ranking officials, and State bodies, for practising or tolerating torture and ill-treatment. In particular, it urges:

9.1. the Russian Federation to ensure that all perpetrators, high-ranking officials and State bodies responsible for the use of torture in prisons, particularly the phenomenon known as “torture conveyors”, are held to account, and that all victims receive adequate reparation;

9.2. Azerbaijan to ensure that all perpetrators, high-ranking officials and State bodies responsible for the use of torture in the so-called “Terter cases” are held to account, and that all victims are compensated and rehabilitated, including through the quashing of convictions based on confessions obtained through torture and through their release.

10. With regard to the CPT, the Assembly calls on States Parties to the CPT Convention to:

10.1. agree in advance to the automatic publication of all CPT visit reports, as many States have done already; authorise the publication of past CPT visit reports, if they have not yet done so. This applies in particular to Azerbaijan, Türkiye and the Russian Federation;

10.2. co-operate fully with the CPT in the organisation of upcoming visits and ensure the follow-up of CPT recommendations, including through the active engagement of national parliaments, in accordance with [Resolution 2160 \(2017\)](#).

11. The Assembly invites the CPT and the Court to indicate more explicitly in their reports and judgments whenever practices of torture and ill-treatment are found to be of a systemic or structural nature in the country concerned. There should be a more timely and co-ordinated action between all Council of Europe bodies, including the Court, the CPT, the Commissioner for Human Rights and the Assembly, to address emerging problems of systemic torture in particular countries, with a view to providing early warning and assistance. In this context, the Assembly invites its Committee on Legal Affairs and Human Rights to hold exchanges of views with national delegations of countries which have been found to have systemic or structural problems related to torture or ill-treatment, on the basis of CPT reports and Court judgments.

**Résolution 2529 (2024)<sup>1</sup>**  
Version provisoire**La situation des enfants d'Ukraine**

Assemblée parlementaire

1. Rappelant sa [Résolution 2495 \(2023\)](#) «Déportations et transferts forcés d'enfants et d'autres civils ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens temporairement occupés: créer les conditions de leur retour en toute sécurité, mettre fin à ces crimes et sanctionner leurs auteurs», l'Assemblée parlementaire réitère fermement sa condamnation de la guerre d'agression totale menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et des violations massives des droits des enfants d'Ukraine, victimes particulièrement vulnérables de cette guerre. Les enfants ne sauraient en aucune circonstance être utilisés comme des moyens de pression ou des trophées de guerre.
2. Aucun enfant en Ukraine n'a été épargné par la guerre, et l'Assemblée rappelle que tous les enfants d'Ukraine ont le droit de jouir des droits et libertés ancrés consacrés par les instruments internationaux des droits humains pertinents et que les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant doivent prévaloir dans toute prise de décision les concernant.
3. L'Assemblée exprime sa gratitude aux États membres du Conseil de l'Europe qui ont mis en place de bonnes conditions d'accueil pour les enfants ukrainiens, certains bénéficiant du système de protection temporaire accordée par les États membres de l'Union européenne.
4. L'Assemblée souligne qu'il est essentiel que ces enfants bénéficient d'une éducation et de soins de santé, y compris un soutien en matière de santé mentale, adaptés à leur situation particulière, et maintiennent les liens avec leur langue et leur culture, ce qui facilitera leur retour futur en Ukraine, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.
5. A cet égard, l'Assemblée soutient le Groupe Consultatif du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine et se tient prête à coopérer pleinement dans le cadre des activités de ce groupe.
6. L'Assemblée renvoie à sa [Résolution 2448 \(2022\)](#) «Conséquences humanitaires et déplacements internes et externes en lien avec l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine». Elle déplore les difficultés rencontrées par les enfants déplacés à l'intérieur de l'Ukraine et demande que des mesures spécifiques soient mises en place pour leur protection.
7. L'Assemblée appelle les parlements des États membres à renforcer leur soutien politique afin de réaliser les objectifs du plan de réponse humanitaire pour l'Ukraine, en mettant particulièrement l'accent sur les besoins des enfants déplacés à l'intérieur du pays et de leurs familles. Les estimations indiquent qu'un montant total de 4 à 5 milliards \$US est nécessaire pour soutenir les communautés touchées par la guerre en Ukraine ainsi que les réfugiés ukrainiens et leurs communautés d'accueil dans la région pendant l'année 2024.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (5<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15901](#), rapport de la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Olena Khomenko); et [Doc. 15902](#), avis de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Sandra Zampa). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (5<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2265 \(2024\)](#).



*Résolution 2529 (2024)*

8. L'Assemblée appelle les États membres à renforcer leur soutien aux organisations humanitaires, y compris les bénévoles, les organisations de la société civile et les autres groupes locaux qui travaillent en Ukraine pour protéger les enfants déplacés à l'intérieur du pays, et à souligner leurs efforts et leur contribution considérables.
9. L'Assemblée restera saisie de cette question en vue d'un futur débat qui devrait permettre de former de nouvelles alliances pour répondre aux besoins des enfants déplacés à l'intérieur de leur pays et de leurs familles.
10. L'Assemblée renforcera la coopération parlementaire en créant une commission ad hoc pour permettre à des parlementaires venus d'horizons politiques différents et ayant des compétences professionnelles diverses de contribuer à l'amélioration de la situation des enfants d'Ukraine, où qu'ils soient: qu'il s'agisse d'enfants qui se trouvent en Ukraine, d'enfants qui sont déplacés à l'intérieur du pays, d'enfants qui bénéficient d'une protection temporaire en Europe, ainsi que d'enfants qui sont actuellement portés disparus ou qui ont été déportés ou déplacés de force vers la Fédération de Russie et le Bélarus.
11. L'Assemblée salue les efforts de l'Ukraine en vue de rapatrier les enfants déportés ou transférés de force, y compris la mise en œuvre du plan d'action "Bring Kids Back UA" et la formation de la Coalition Internationale de pays pour le retour des enfants ukrainiens dans le cadre de la formule de paix du Président Zelensky.
12. L'Assemblée reconnaît l'engagement de l'Ukraine à protéger les enfants vulnérables, y compris en établissant le Centre de protection des droits des enfants, qui agit sous le contrôle du Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien.
13. L'Assemblée souligne que les enfants ukrainiens quittent l'Ukraine en raison de l'agression armée commise par la Fédération de Russie. Par conséquent, l'Ukraine ne crée pas de conditions de vie dangereuses pour les enfants. Ceux-ci doivent simplement faire l'objet d'une protection temporaire sur le territoire d'États étrangers. Les dispositions de l'article 6 de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants ne sont donc pas applicables aux enfants ukrainiens. En revanche, l'application de l'article 5 de cette convention est pertinente. Guidés par l'article 5 de la convention, les organes judiciaires ou administratifs de l'Ukraine sont compétents pour prendre des mesures tendant à la protection de la personne ou des biens de l'enfant.
14. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par le sort des enfants transférés de force et déportés vers les territoires ukrainiens temporairement occupés, la Fédération de Russie et le Bélarus. Ces pratiques constituent des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité voire, comme l'a noté l'Assemblée dans sa [Résolution 2482 \(2023\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», un génocide éventuel dans la mesure où des actes tels que «notamment les meurtres et le transfert forcé d'enfants d'un groupe à un autre groupe à des fins de russification, au moyen de l'adoption par des familles russes et/ou du transfert vers des orphelinats sous gestion russe ou des structures d'accueil comme des camps d'été» pourraient relever de l'article II de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide.
15. L'Assemblée déplore et condamne les déportations et transferts forcés d'enfants ukrainiens, pratiques fondamentalement contraires au droit international, notamment la Convention de Genève (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et le Protocole additionnel relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, dont sont signataires la Fédération de Russie et l'Ukraine.
16. L'Assemblée souligne l'importance de la décision prise par la Cour pénale internationale de délivrer des mandats d'arrêt à l'encontre du Président de la Fédération de Russie, Vladimir Vladimirovitch Poutine, et de la Commissaire aux droits de l'enfant auprès du Président de la Fédération de Russie, Maria Alekseyevna Lvova-Belova, en lien avec les allégations de crimes de guerre de déportation illégale et de transfert forcé d'enfants depuis les zones temporairement contrôlées ou occupées de l'Ukraine vers la Fédération de Russie, et appelle les États membres du Conseil de l'Europe à soutenir davantage les initiatives de la Cour qui visent à garantir le caractère inéluctable de la responsabilité de la Fédération de Russie pour les crimes de guerre commis à l'encontre d'enfants ukrainiens.
17. A ce jour, la plateforme «Children of War» gérée par le Gouvernement ukrainien indique avoir recueilli des informations sur plus de 19 546 enfants qui ont été signalés comme ayant été déportés ou transférés de divers endroits, et dont 388 seulement sont rentrés chez eux.

18. L'Assemblée note que plus le temps passe, plus les chances de retrouver ces enfants s'amenuisent, pouvant même conduire à l'irréversibilité de leur situation. Elle souligne la particulière vulnérabilité des orphelins qui n'ont pas d'aide ou de représentation juridique. Les conséquences dramatiques sur la santé mentale et physique et le bien-être des enfants se cristallisent. La nationalité et le nom de ces enfants ont parfois été changés par les autorités russes. Certains ont été adoptés illégalement. Beaucoup ne sont pas localisables et n'ont aucun moyen de contact avec leur pays ou leur famille. Tous ont fait l'objet d'une ou l'autre forme d'endoctrinement, et une nouvelle culture et une nouvelle langue leur ont été imposées. Des enfants ont subi des agressions psychologiques et/ou physiques. Ces actes constituent autant de violations de leur droit de préserver leur identité, y compris leur nationalité, leur nom et leurs relations familiales, de s'exprimer librement, ainsi que de leur droit à une éducation et de jouir de leur propre culture tels que garantis par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

19. L'Assemblée observe que l'absence d'un mécanisme juridique unique entrave profondément le retour rapide des enfants ukrainiens, ce qui risque de prolonger ce processus pendant des dizaines d'années. Elle reconnaît que tout retard dans le processus de rapatriement non seulement réduit la probabilité du retour ou des retrouvailles de tous les enfants concernés avec leur famille, mais a également un impact disproportionné sur les orphelins et les enfants privés de soins parentaux et qui ne bénéficient pas d'une représentation juridique adéquate.

20. Au vu de ces éléments et de l'urgence de mettre fin à ces crimes, l'Assemblée réitère son appel à la Fédération de Russie et au Bélarus à cesser immédiatement ces déportations illégales, détentions et transferts forcés d'enfants et à faciliter le retour des enfants dans les meilleurs délais et les meilleures conditions possibles.

21. L'Assemblée se félicite des discussions et conclusions qui ont émergé de la réunion que la commission *ad hoc* de son Bureau a tenu le 15 décembre 2023 à Paris qui portait sur le retour des enfants ukrainiens déplacés et transférés de force vers les territoires ukrainiens temporairement occupés, la Fédération de Russie et le Bélarus ainsi que sur la situation des enfants résidant temporairement sous la protection des États membre du Conseil de l'Europe et d'autres pays d'accueil.

22. En conséquence, l'Assemblée demande à nouveau à la Fédération de Russie et au Bélarus:

22.1. de cesser immédiatement et inconditionnellement ces pratiques de déportation et de transfert forcé vers les territoires ukrainiens temporairement occupés, la Fédération de Russie et le Bélarus, d'arrêter le transfert d'enfants ukrainiens en vue de l'adoption ou vers des familles d'accueil aux citoyens russes, de ne plus imposer la citoyenneté russe ni changer les noms, et de rétablir les liens de contact entre ces enfants et leurs parents ou tuteurs, ou en cas de disparition des parents ou tuteurs, les autorités ukrainiennes compétentes, afin de les rapatrier immédiatement dans leur pays d'origine ou de leur permettre de rejoindre un pays tiers sûr;

22.2. de fournir aux autorités ukrainiennes ou à une partie tiers (un État ou une organisation internationale) des informations complètes et fiables sur le nombre et la localisation des enfants ukrainiens dans cette situation, leurs noms et prénoms, leur origine et la destination de la déportation, de façon à garantir leur retour en Ukraine en toute sécurité;

22.3. d'assurer un accès sans entrave, immédiat et sécurisé aux enfants par les représentants des organes compétents des Nations Unies et d'autres organisations et mécanismes internationaux d'intervention humanitaire et de protection des droits humains, comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef), le Haut-Commissariat aux Réfugiés, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et d'autres agences compétentes des Nations Unies, et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

23. L'Assemblée reconnaît que le retour des enfants déportés et transférés de force vers l'Ukraine, en particulier lorsque la réunification familiale est impossible, est conforme au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

24. L'Assemblée appelle les États membres, ainsi que les États observateurs et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée ainsi que l'ensemble de la communauté internationale de bonne volonté, et leurs services diplomatiques:

24.1. à adopter, dans leurs parlements nationaux, des déclarations et/ou résolutions condamnant les crimes de guerre contre les enfants et reconnaissant les déportations, les transferts forcés, et le retard injustifié pour le rapatriement des enfants ukrainiens, y compris des orphelins, des enfants privés de

*Résolution 2529 (2024)*

soins parentaux, et d'autres enfants non accompagnés sous le contrôle de la Fédération de Russie, comme crime de génocide, tout en soulignant la nécessité d'un retour rapide des enfants déportés et transférés de force vers l'Ukraine, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant;

24.2. à tout mettre en œuvre pour faire la lumière sur le sort des milliers d'enfants disparus, à savoir les identifier, les localiser et les rapatrier en Ukraine, en tenant compte en particulier des besoins particuliers des enfants handicapés, des orphelins, des enfants privés de soins parentaux et des autres enfants non accompagnés qui ne bénéficient d'aucun soutien ou d'une représentation juridique adéquate, et à veiller à ce que le rapatriement de ces enfants soit non seulement réalisable mais aussi mené avec le plus grand soin, car ceux-ci ont besoin d'approches adaptées et de parcours spécifiques;

24.3. à soutenir l'Ukraine dans ses efforts visant à documenter et à établir la situation de chaque enfant, y compris l'identification des enfants orphelins ou handicapés, ou privés de soins parentaux, déportés ou transférés de force, et à établir une liste étayée, complète et utilisable des enfants disparus;

24.4. à travailler avec les forces de l'ordre d'Ukraine et à établir des mécanismes pour documenter les cas de déportation et transfert d'enfants ukrainiens;

24.5. à avoir recours aux instruments de compétence universelle pour enregistrer les faits de crimes commis, assurer la justice et créer les conditions pour prévenir la survenance de tels crimes dans le futur, et à employer différentes formes de coopération juridique internationale pour échanger les données sur les faits de transferts forcés et déportations d'enfants;

24.6. à informer les autorités compétentes d'Ukraine, via une autorité référente dûment désignée dans chaque pays, des cas de passages de la frontière par des citoyens de la Fédération de Russie qui ont illégalement adopté ou obtenu la tutelle sur un enfant ukrainien, en vue du retour de l'enfant en question sur le territoire de l'Ukraine;

24.7. à offrir un appui politique, logistique et financier à l'établissement d'un mécanisme juridique efficace, rapide et sûr d'identification, de localisation et de rapatriement des enfants, et à renforcer la coordination avec toutes les institutions nationales ukrainiennes concernées et le Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien;

24.8. à apporter un soutien global aux autorités ukrainiennes compétentes à tous les niveaux et aux organisation non gouvernementales qui s'occupent de catégories d'enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays, de personnes ayant besoin de soins institutionnels, d'orphelins, d'enfants de soldats tombés au combat et d'anciens combattants, et de personnes physiquement et psychologiquement touchées par la guerre, en particulier dans leurs efforts pour assurer un accès complet à l'éducation et aux soins de santé, y compris la réadaptation physique et psychologique, et la réinsertion;

24.9. à imposer des sanctions contre la Fédération de Russie et le Bélarus et à les respecter davantage, ainsi qu'à inclure, dans les listes de sanctions, les personnes impliquées dans l'expulsion, le transfert forcé et le retard injustifiable dans le rapatriement d'enfants ukrainiens;

24.10. à évaluer, par l'intermédiaire de leurs autorités nationales compétentes, la participation de journalistes ou d'autres représentants des médias à des campagnes de propagande organisées par la Fédération de Russie ou le Bélarus concernant des enfants ukrainiens déportés et transférés de force par la Fédération de Russie, en vue d'appliquer les mesures appropriées dans de tels cas, par exemple en ce qui concerne le refus d'accréditation et d'accès à des manifestations publiques;

24.11. à faciliter le retour dans leur famille des enfants qui se trouvaient dans des structures d'accueil ukrainiennes et qui ont été évacués vers les États membres du Conseil de l'Europe, ou leur placement dans des familles de citoyens ukrainiens, conformément aux décisions prises par les autorités ukrainiennes compétentes, et à veiller à la reconnaissance rapide de ces autorités aux fins de l'exécution du droit de garde concernant les enfants;

24.12. à favoriser un échange complet d'informations concernant les enfants ukrainiens des institutions et assurer une coopération étroite à cet égard entre les autorités compétentes de l'Ukraine et les États membres;

24.13. à appuyer la mise en œuvre de mesures spécifiques assurant la protection et le bien-être des enfants d'Ukraine, notamment celles qui figurent dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction» (2023-2026).

25. L'Assemblée souligne la nécessité d'une coopération renforcée des différents mécanismes existants, y compris de la société civile, de façon à agréger les efforts en vue du retour des enfants, reposant notamment sur une tierce intervention qui peut offrir des garanties d'impartialité et d'efficacité. À cet égard, elle invite les différentes organisations, dont le mandat basé sur une position de neutralité permet d'avoir un accès à la Fédération de Russie, au Bélarus et aux territoires occupés de l'Ukraine, à contribuer au processus d'identification, de localisation et de rapatriement des enfants ukrainiens déportés et transférés de force et à travailler de manière étroite avec l'Ukraine et tous les États qui pourraient faciliter le retour des enfants.

26. A cet égard, l'Assemblée s'engage à continuer son rôle de facilitateur, y compris en réfléchissant à la structure ou au(x) mécanisme(s) de l'Assemblée qui pourraient être utilisés pour soutenir les autorités ukrainiennes et les diverses organisations internationales tels que l'Unicef, le Haut-Commissariat aux Réfugiés, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et d'autres agences compétentes des Nations Unies, et le CICR, afin de déterminer les moyens les plus rapides pour identifier et permettre une recherche efficace des enfants, à l'aide d'éléments les plus complets possibles quant à leur identité et aux conditions de leur déportation ou de leur transfert forcé par la Fédération de Russie.

**Resolution 2529 (2024)<sup>1</sup>**

Provisional version

**Situation of the children of Ukraine**

Parliamentary Assembly

1. Recalling its [Resolution 2495 \(2023\)](#) “Deportations and forcible transfers of Ukrainian children and other civilians to the Russian Federation or to temporarily occupied Ukrainian territories: create conditions for their safe return, stop these crimes and punish the perpetrators”, the Parliamentary Assembly firmly reiterates its condemnation of the full-scale war of aggression being waged by the Russian Federation against Ukraine and the massive violations of the rights of Ukrainian children, who are particularly vulnerable victims of this war. Children should never be used as means of exerting pressure, or as war trophies.
2. No child in Ukraine has been spared by the war, and the Assembly emphasises that all Ukrainian children have the right to enjoy the rights and freedoms enshrined in relevant international human rights instruments and that the rights and best interests of the child must prevail in all decision making concerning them.
3. The Assembly expresses its gratitude to the member States of the Council of Europe that have put in place good conditions to welcome Ukrainian children, some benefiting from the temporary protection system granted by the European Union countries.
4. The Assembly emphasises the essential need for these children to receive education and healthcare, including mental health support, that are tailored to their specific situation, to maintain their connections with their language and culture, which will facilitate their future return to Ukraine, taking into account the best interests of the child.
5. In this regard, the Assembly supports the Council of Europe Consultation Group on the Children of Ukraine and stands ready to fully co-operate in the framework of the activities of this group.
6. The Assembly refers to its [Resolution 2448 \(2022\)](#) “Humanitarian consequences and internal and external displacement in connection with the aggression of the Russian Federation against Ukraine”. It deplores the challenges faced by the internally displaced children in Ukraine and calls for specific protection measures to be put in place for them.
7. The Assembly calls upon member States’ parliaments to enhance their political support towards meeting the objectives of the humanitarian response plan for Ukraine, with a specific emphasis on the needs of internally displaced children and their families. It has been estimated that a total sum of between US\$4 billion and US\$5 billion is needed to support war-affected communities in Ukraine and Ukrainian refugees and their host communities in the region throughout 2024.
8. The Assembly calls upon member States to step up support to humanitarian organisations, including volunteers, civil-society organisations and other local groups working in Ukraine to protect internally displaced children, recognising their tremendous efforts and contribution.

---

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (5th sitting) (see [Doc. 15901](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Olena Khomenko); and [Doc. 15902](#), opinion of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Sandra Zampa). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (5th sitting).

See also [Recommendation 2265 \(2024\)](#).



*Resolution 2529 (2024)*

9. The Assembly will remain seized on this issue with a view to a future debate, which should allow for the building of new alliances to meet the needs of internally displaced children and of their families.
10. The Assembly will strengthen parliamentary co-operation by setting up an ad hoc Committee to allow parliamentarians with diverse political backgrounds and professional expertise to contribute to improving the situation of children of Ukraine, wherever they may be: children who are in Ukraine, those who are internally displaced and those who have found temporary protection in Europe, as well as children who are currently missing or have been deported or forcibly displaced to the Russian Federation and Belarus.
11. The Assembly welcomes Ukraine's efforts to return deported or forcibly transferred children, including the implementation of the "Bring Kids Back UA" action plan and the formation of the International Coalition of Countries for the Return of Ukrainian Children under President Zelenskyy's Peace Formula.
12. The Assembly recognises Ukraine's commitment to protecting vulnerable children, including by establishing the Child Rights Protection Centre, which operates under the supervision of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and addresses issues related to documenting crimes against children subjected to forcible transfer and deportation, assesses the needs of children, places them in family-based care, if necessary, and undertakes other actions aimed at their reintegration.
13. The Assembly emphasises that Ukrainian children leave Ukraine because of the armed aggression of the Russian Federation. Thus, Ukraine does not create dangerous living conditions for children. They are only to be subjected to temporary protection in the territories of foreign states. Therefore, the provisions of Article 6 of the Hague Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children are not applicable to Ukrainian children. Meanwhile the application of Article 5 of the same convention is appropriate. Guided by Article 5 of the Convention, judicial or administrative bodies of Ukraine have the jurisdiction to take measures aimed at protecting the child's person or property.
14. The Assembly is particularly concerned about the fate of children forcibly transferred and deported to the temporarily occupied Ukrainian territories, the Russian Federation, and Belarus. These practices constitute war crimes, crimes against humanity and, as noted by the Assembly in its [Resolution 2482 \(2023\)](#) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine", possible genocide, since acts "such as killings and forcible transfer of children of one group to another group for Russification purposes through adoption by Russian families and/or transfer to Russian-run orphanages or residential facilities like summer camps" could fall under Article II of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.
15. The Assembly deplores and condemns the deportations and forcible transfers of Ukrainian children, practices which are fundamentally contrary to international law, in particular Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War and the Additional Protocol relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, to which the Russian Federation and Ukraine are signatories.
16. The Assembly underlines the significance of the decision of the International Criminal Court to issue arrest warrants against the President of the Russian Federation, Vladimir Vladimirovich Putin, and the Commissioner for Children's Rights under the President of the Russian Federation, Maria Alekseyevna Lvova-Belova, in connection with the alleged war crimes of unlawful deportation and forcible transfer of children from temporarily controlled or occupied areas of Ukraine to the Russian Federation, and calls on the Council of Europe member States to further support the Court's efforts in ensuring the inevitability of liability for the Russian Federation for war crimes committed against Ukrainian children.
17. As of today, the "Children of War" platform run by the Ukrainian Government states that it has collected information on more than 19 546 children which have been signalled as having been deported, or forcibly transferred from various locations, and only 388 of whom have returned home.
18. The Assembly notes that the longer time passes, the more the chances of finding these children diminish, potentially leading to the irreversibility of their situation. It emphasises the particular vulnerability of orphans who have no support or legal representation. The dramatic consequences on the mental and physical health and well-being of children are crystallising. The citizenship and name of these children have sometimes been changed by Russian authorities. Some have been adopted illegally. Many are untraceable and have no means of contact with their country or their family. All have been subjected to some form of indoctrination, and a new culture and a new language have been imposed on them. Children have experienced psychological and/or physical aggression. These acts constitute violations of their rights to preserve their identity, including nationality, name, and family relations, to express their views freely, as well as the right to education and to enjoy their own culture as guaranteed by the United Nations Convention on the Rights of the Child.

## Resolution 2529 (2024)

19. The Assembly notes that the lack of a unified legal mechanism profoundly impedes the prompt return of Ukrainian children, potentially prolonging the process for decades. It acknowledges that any delay in the repatriation process not only reduces the likelihood of returning or reunifying all affected children with their families but also disproportionately impacts orphans and children deprived of parental care and who lack any adequate legal representation.
20. In view of these elements and the urgency of putting an end to these crimes, the Assembly reiterates its call on the Russian Federation and Belarus to immediately cease these illegal deportations, detention, and forcible transfers of children and to facilitate the return of children as soon as possible and under the best possible conditions.
21. The Assembly welcomes the discussions and conclusions arising from the meeting held by the *ad hoc* committee of its Bureau on 15 December 2023 in Paris, which focused on the return of Ukrainian children forcibly transferred and deported to the temporarily occupied Ukrainian territories, Russian Federation, and Belarus, as well as on the situation of children temporarily residing under the protection of Council of Europe member States and other host countries.
22. Consequently, the Assembly reiterates its call on the Russian Federation and Belarus to:
- 22.1. cease immediately and unconditionally these practices of deportation and forcible transfer to the temporarily occupied Ukrainian territories, the Russian Federation, and Belarus, stop the transfer of Ukrainian children for adoption or foster care to Russian citizens, stop the imposition of Russian citizenship and name changes, and restore contact between these children and their parents or carers, or, in cases of loss of parents or carers, the competent Ukrainian authorities, with a view to their immediate repatriation to their home country or to release them to a safe third country;
- 22.2. provide the Ukrainian authorities or a third party (a State or an international organisation) with comprehensive and reliable information about the number and the whereabouts of Ukrainian children in this situation, their names and surnames, their origin and the destination of the deportation, in order to ensure their safe return to Ukraine;
- 22.3. provide representatives of the relevant United Nations bodies and other international humanitarian intervention and human rights protection organisations, such as the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), High Commissioner for Refugees, High Commissioner for Human Rights, and other competent UN agencies, and the International Committee of the Red Cross (ICRC) with unhindered, immediate and safe access to the children.
23. The Assembly recognises that the return of deported and forcibly transferred children to Ukraine, especially in cases where family reunification is impossible, is in line with the principle of the best interests of the child.
24. The Assembly calls on member States as well as observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly, as well as on the entire international community acting in good will, and their diplomatic services to:
- 24.1. adopt, at the level of national parliaments, statements and/or resolutions condemning the war crimes against children and recognising deportations, forcible transfers, and unjustifiable delay in repatriation of Ukrainian children, including orphans, children deprived of parental care, and other unaccompanied children under the control of the Russian Federation, as a crime of genocide, while emphasising the need for the swift return of deported and forcibly transferred children to Ukraine, in line with the principle of the best interests of the child;
- 24.2. make every effort to trace the fate of the thousands of missing children, namely to identify, locate and return them to Ukraine, considering in particular the unique needs of children with disabilities, orphans, children deprived of parental care and other unaccompanied children who have no support or adequate legal representation, and ensure that the repatriation of these children is not only feasible but also conducted with the utmost care as these children require tailored approaches and specific pathways;
- 24.3. support Ukraine in its efforts to document and establish the situation of each child, including the identification of deported or forcibly transferred orphans, children with disabilities, and children deprived of parental care, and to establish a substantiated, comprehensive, and usable list of missing children;
- 24.4. collaborate with the law enforcement authorities of Ukraine and establish mechanisms for documenting cases of forcible transfers and deportation of Ukrainian children;

*Resolution 2529 (2024)*

- 24.5. have recourse to instruments of universal jurisdiction to record the facts of crimes committed, ensure justice, and create the conditions to prevent the recurrence of similar crimes in the future, and employ various forms of international legal co-operation to exchange data on the facts of forcible transfers and deportation of Ukrainian children;
- 24.6. inform the competent authorities of Ukraine, via a duly-designated partner authority in each country, in cases of border crossings by citizens of the Russian Federation who have unlawfully adopted or established guardianship over a Ukrainian child, with the aim of returning that child to the territory of Ukraine;
- 24.7. provide political, logistical, and financial support for the establishment of an effective, rapid, and safe legal mechanism for the identification, tracing, and repatriation of children, and to strengthen co-ordination with all relevant Ukrainian national institutions and the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights;
- 24.8. provide comprehensive support to the competent Ukrainian authorities at all levels and non-governmental organisations dealing with such categories of children as internally displaced, those in need of institutional care, orphans, children of fallen soldiers and veterans, and those physically and psychologically affected by war, in particular in their efforts to secure full access to education and healthcare, including physical and psychological rehabilitation, and reintegration;
- 24.9. impose and further comply with sanctions against the Russian Federation and Belarus, as well as to include in the sanctions lists individuals involved in the deportation, forcible transfer, and unjustifiable delay in repatriation of Ukrainian children;
- 24.10. assess, via their competent national authorities, the participation of journalists or other media representatives in propaganda campaigns organised by the Russian Federation or Belarus concerning Ukrainian children deported and forcibly transferred by the Russian Federation, with a view to applying appropriate measures in such cases, for example as regards refusal of accreditation and of access to public events;
- 24.11. facilitate the reintegration of children from Ukrainian residential care facilities who were evacuated to Council of Europe member States into their families, or their placement with Ukrainian citizens' families, as determined by the decisions of competent Ukrainian authorities; and ensure the swift acknowledgement of those authorities for executing custody rights over children;
- 24.12. foster a full exchange of information concerning Ukrainian children of institutional care and ensure close co-operation in this respect between the competent authorities of Ukraine and the member States;
- 24.13. support the implementation of specific measures that insure the protection and well-being of the children of Ukraine, including those in the Council of Europe Action Plan for Ukraine, "Resilience, Recovery and Reconstruction (2023-2026)".
25. The Assembly emphasises the need for enhanced co-operation among various existing mechanisms, including civil society, to pool efforts for the return of children, relying in particular on third-party intervention which can offer guarantees of impartiality and effectiveness. In this respect, it calls on the various organisations whose neutrality-based mandate allows them to gain access to the territories of the Russian Federation, Belarus, and occupied territories of Ukraine, to contribute to the process of identification, location and repatriation of deported and forcibly transferred Ukrainian children and to work closely with Ukraine and all States which could facilitate the return of children.
26. In this regard, the Assembly is committed to continuing its role as a facilitator, including by considering what Assembly structure or mechanism(s) could be used to support the Ukrainian authorities and various international organisations, such as the UNICEF, High Commissioner for Refugees, High Commissioner for Human Rights, and other competent UN agencies, and the ICRC, in determining the most rapid means to identify and facilitate an effective search for children, with access to as much information as possible about their identity and the conditions of their deportation or forcible transfer by the Russian Federation.



## Recommandation 2265 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# La situation des enfants d'Ukraine

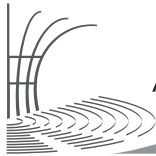
Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2529 \(2024\)](#) «Situation des enfants d'Ukraine». Elle salue la mise en place du Groupe consultatif du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine dont le mandat couvre les mineurs non accompagnés et séparés arrivant dans les États membres du Conseil de l'Europe, les enfants évacués d'une structure d'accueil et accompagnés par des adultes et les enfants accompagnés par un parent ou une personne s'en occupant.
2. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de désigner un Rapporteur Spécial sur la situation et le retour des enfants ukrainiens déportés et transférés de force par la Fédération de Russie et le Bélarus. La mission du Rapporteur devrait inclure des propositions afin de mener à bien le retour de tous les enfants d'Ukraine, en considérant leur intérêt supérieur, en particulier les orphelins et les enfants privés de soins parentaux, y compris les fratries, et tous les enfants non accompagnés qui se retrouvent sous le contrôle de la Fédération de Russie.
3. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de créer et d'assurer le fonctionnement d'un registre conjoint des personnes qui ont été incluses dans les listes de sanctions des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans les listes de sanctions de l'Union européenne, en raison de leur participation à la déportation, au transfert forcé, au retard injustifiable dans le rapatriement d'enfants ukrainiens ainsi qu'à l'adoption illégale ou à l'établissement d'une tutelle sur des enfants ukrainiens. Un tel registre aurait pour but d'harmoniser la politique de sanctions, de contrôler et d'améliorer l'efficacité des mesures restrictives imposées.
4. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de prendre dûment en considération les besoins éducatifs, médicaux et sociaux spécifiques des enfants ukrainiens. Reconnaisant l'engagement de l'Ukraine à passer d'un système fondé sur la prise en charge institutionnelle à un système qui vise à garantir le droit de chaque enfant d'être élevé dans un environnement familial, l'Assemblée recommande que, lors de la mise en œuvre de son Cadre Stratégique, les États membres du Conseil de l'Europe qui sont parties à l'Accord partiel sur la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) envisagent la mise en place d'un programme conjoint global entre l'Ukraine et la CEB, destiné à répondre aux besoins individuels des enfants ukrainiens en ce qui concerne leur réadaptation, la réunification familiale ou leur placement dans un foyer familial, et leur réintégration dans leur pays d'origine, mis en œuvre par les autorités ukrainiennes compétentes conformément aux normes internationales pertinentes.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (5<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15901](#), rapport de la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Olena Khomenko); et [Doc. 15902](#), avis de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Sandra Zampa). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (5<sup>e</sup> séance).



**Recommendation 2265 (2024)<sup>1</sup>**

Provisional version

**Situation of the children of Ukraine**

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2529 \(2024\)](#) "Situation of the children of Ukraine". It welcomes the setting up of the Council of Europe Consultation Group on the Children of Ukraine, whose mandate covers unaccompanied and separated minors arriving in the member States of the Council of Europe, children evacuated from residential care facilities and accompanied by adults, and children accompanied by a parent or caregiver.
2. The Assembly recommends that the Committee of Ministers appoints a Special Rapporteur on the situation and return of Ukrainian children deported and forcibly transferred by the Russian Federation and Belarus. The Rapporteur's mission should include proposals to facilitate the return of all children of Ukraine, considering their best interests, especially orphans and children deprived of parental care, including siblings, and all unaccompanied children who are currently under the control of the Russian Federation.
3. The Assembly recommends that the Committee of Ministers creates and ensures the functioning of a joint registry of individuals who have been included in the sanctions lists of Council of Europe member States, as well as in the EU sanctions list, in connection with their involvement in the deportation, forcible transfer, unjustifiable delay in repatriation of Ukrainian children as well as in unlawful adoption or establishment of guardianship over Ukrainian children. Such a registry would serve the purpose of harmonising sanctions policy and monitor and enhance the effectiveness of the imposed restrictive measures.
4. The Assembly recommends that the Committee of Ministers pays due consideration to the specific educational, medical, and social needs of Ukrainian children. Recognising Ukraine's commitment to transitioning from a system based around institutional care to one which seeks to ensure every child's right to be raised in a family environment, the Assembly recommends that, when implementing its Strategic Framework, the Council of Europe member States which are party to the Partial Agreement on the Council of Europe Development Bank (CEB) consider the establishment of a comprehensive joint programme between Ukraine and the CEB aimed at addressing the individual needs of Ukrainian children in the arrangements for their rehabilitation, reunification with families or placement in family-based care, and their reintegration into their home country, implemented by the Ukrainian competent authorities in accordance with relevant international standards.

---

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (5th sitting) (see [Doc. 15901](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Olena Khomenko); and [Doc. 15902](#), opinion of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Sandra Zampa). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (5th sitting).





## Résolution 2530 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Un avenir démocratique pour le Bélarus

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme son engagement à soutenir et à défendre les droits, les libertés et la sécurité de tous les Bélarusien-ne-s. Elle est solidaire de toutes celles et tous ceux dont la vie a été affectée par les crimes du régime de Loukachenka et réitère son ambition d'accueillir un futur Bélarus démocratique, indépendant, souverain, pacifique et prospère en tant que membre du Conseil de l'Europe.
2. L'Assemblée salue les progrès remarquables réalisés par les forces démocratiques du Bélarus en exil, sous la direction de Sviatlana Tsikhanouskaya, dans la coordination et la canalisation de leurs efforts pour défendre les droits de tous les Bélarusien-ne-s et provoquer un changement démocratique au Bélarus. Elle salue et soutient les aspirations européennes affirmées par Mme Tsikhanouskaya et les forces démocratiques du Bélarus. Elle se félicite de la création du Cabinet de transition uni, organe exécutif central du mouvement démocratique, ainsi que du Conseil de coordination, organe représentatif unifié de la société démocratique du Bélarus, en tant qu'entités représentant les aspirations démocratiques légitimes du peuple bélarussien.
3. Au cours de la période qui a précédé et suivi les élections présidentielles frauduleuses de 2020, la situation des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit s'est encore détériorée au Bélarus. Cette tendance déjà négative s'est intensifiée suite à la participation du régime de Loukachenka à l'agression à grande échelle de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, une violation des plus graves du droit international qui a conduit l'Assemblée à suspendre toutes ses relations avec les autorités du Bélarus sur la base de son [Avis 300 \(2022\) «Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine»](#). La décision du régime de se rendre complice du Kremlin dans cette agression contraste fortement avec l'engagement de nombreux Bélarusien-ne-s en faveur de l'Ukraine.
4. L'expression pacifique de la dissidence de la population du Bélarus s'est heurtée à une répression brutale qui s'est traduite par un nombre sans précédent d'arrestations et de détentions à motivation politique et d'intimidations généralisées à l'encontre de personnalités de l'opposition, de journalistes, de militant-e-s et de défenseurs des droits humains. Des peines de prison plus longues ont été prononcées et une législation a été introduite pour élargir la définition des actes terroristes, qui sont passibles de la peine capitale. Des cas de torture et de mauvais traitements en détention ont été signalés. Rappelant qu'Ales Bialiatski et Maria Kalesnikava ont reçu le Prix des Droits de l'Homme Václav Havel pour leur lutte acharnée et leur sacrifice personnel en faveur de la promotion de la démocratie et des droits humains au Bélarus, l'Assemblée exprime sa profonde préoccupation face au sort de tous les prisonnières et prisonniers politiques au Bélarus et exprime son plein soutien à leurs familles.
5. Dans une situation où les libertés d'expression, de réunion et d'association sont restreintes, où les partis politiques d'opposition sont dissous et où leurs dirigeants sont persécutés, où la liberté des médias n'est pas respectée et où il n'existe aucun recours contre ces violations, et où aucune observation électorale crédible, qu'elle soit nationale ou internationale, n'est autorisée, il ne peut y avoir d'élections libres et équitables. L'Assemblée exprime donc ses sérieuses préoccupations concernant les élections législatives qui

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15892](#) et [addendum](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Kimmo Kiljunen; et avis oral de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Emanuelis Zingeris). Texte adopté par l'Assemblée le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance).*

Voir également la [Recommandation 2266 \(2024\)](#).



*Résolution 2530 (2024)*

seront organisées par le régime de Loukachenka en février 2024, craignant qu'elles ne constituent une nouvelle parodie de démocratie, permettant aux autorités de perpétuer leur emprise sur le pouvoir malgré la volonté réelle du peuple du Bélarus.

6. La répression menée par le régime de Loukachenka contre le peuple du Bélarus est si grave, généralisée et systématique qu'elle pourrait être assimilée à des crimes contre l'humanité et justifie que justice soit rendue en vertu du droit national et international. À cet égard, l'Assemblée déplore les mesures prises par le régime pour garantir son impunité, telles que l'introduction des amendements constitutionnels de 2022 qui accordent au Président l'immunité à vie contre toute poursuite, et la dénonciation du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prive les personnes au Bélarus du droit de déposer une plainte devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

7. La menace posée par le régime de Loukachenka s'étend au-delà des frontières du Bélarus: l'arsenalisation des migrants comme instrument de guerre hybride contre les États voisins, l'interception et l'atterrissage forcé du vol Ryanair FR4978 et l'implication dans la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine constituent de graves violations du droit international, tandis que le soutien actif apporté à la déportation et au transfert forcés d'enfants ukrainiens peuvent être considérés comme des signes de crimes de guerre. Tout cela montre à quel point le régime de Loukachenka représente une menace pour la paix et la sécurité internationales.

8. De même, les amendements constitutionnels de 2022, par lesquels le Bélarus a renoncé à sa neutralité et autorisé le déploiement d'armes nucléaires sur son territoire, ainsi que la politique constante des autorités visant à anéantir la culture, la langue et l'identité du Bélarus confirment, d'une part, l'existence d'une menace à la sécurité d'autres pays et, d'autre part, les craintes exprimées par de nombreux Bélarussien·ne·s selon lesquelles l'indépendance et la souveraineté de leur pays sont menacées.

9. L'Assemblée estime qu'afin d'honorer ses obligations en vertu du droit international, de s'aligner sur les valeurs du Conseil de l'Europe et de préserver sa souveraineté et son indépendance, le Bélarus devrait:

9.1. cesser immédiatement et sans condition son soutien à la Fédération de Russie dans son agression contre l'Ukraine et, par conséquent:

9.1.1. cesser tout soutien à la déportation et au transfert forcés de civils ukrainiens, y compris d'enfants;

9.1.2. cesser de fournir un soutien logistique ou autre aux troupes russes et refuser le transit des troupes russes à travers le territoire du Bélarus;

9.2. s'abstenir de menacer les pays voisins par quelque moyen que ce soit, y compris par l'arsenalisation des flux migratoires;

9.3. assumer la responsabilité pour l'interception et l'atterrissage forcé du vol Ryanair FR4978 en tant qu'acte d'ingérence illégale avec l'aviation civile, comme l'a constaté l'Organisation de l'aviation civile internationale;

9.4. mettre fin à toutes les mesures répressives visant à museler la dissidence, et garantir la libération inconditionnelle et immédiate de tous les prisonnières et les prisonniers politiques et assurer leur réhabilitation;

9.5. décréter une amnistie pour toutes les personnes arrêtées pour des raisons politiques;

9.6. mettre immédiatement fin à tous les actes de torture ou traitements inhumains et dégradants, que ce soit en public, au domicile des citoyen·ne·s ou dans tout lieu de détention;

9.7. garantir l'organisation d'élections libres et équitables, ainsi que le respect des droits et libertés civils et politiques, conformément aux recommandations énoncées dans la [Résolution 2371 \(2021\) «Nécessité urgente d'une réforme électorale au Bélarus»](#) de l'Assemblée;

9.8. permettre une passation pacifique du pouvoir après l'organisation d'élections libres et équitables;

9.9. garantir la séparation des pouvoirs, l'existence d'un système démocratique de contre-pouvoirs et la pleine indépendance du pouvoir judiciaire;

9.10. garantir dans le droit national que les auteurs de violations des droits humains rendent des comptes;

9.11. prendre des mesures pour protéger l'identité, la culture et la langue bélarussiennes et pour reconnaître et respecter les droits des personnes appartenant à des minorités nationales;

*Résolution 2530 (2024)*

- 9.12. instaurer sans délai un moratoire sur la peine de mort conduisant à son abolition complète, et veiller à ce que toutes les condamnations à mort restantes soient commuées.
10. En vue de soutenir un avenir démocratique pour le Bélarus, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
- 10.1. à renforcer le soutien aux forces démocratiques et à la société civile du Bélarus, en particulier au Cabinet de Sviatlana Tsikhanouskaya, au Cabinet de transition uni, au Conseil de coordination, à la société civile du Bélarus et aux médias libres et indépendants;
- 10.2. à intensifier le dialogue avec les forces démocratiques du Bélarus en nommant des Représentants spéciaux auprès des forces démocratiques du Bélarus;
- 10.3. à renforcer le soutien aux activités du groupe de contact du Conseil de l'Europe sur la coopération avec les représentant·e·s des forces démocratiques et de la société civile du Bélarus;
- 10.4. à fournir un soutien technique et une expertise pour le développement d'outils et de ressources démocratiques pour les forces démocratiques et la société civile du Bélarus;
- 10.5. à mettre en place ou à soutenir des programmes visant à aider les victimes bélarussiennes de violence, de répression et de torture;
- 10.6. à faciliter l'entrée et le séjour, dans des conditions sûres et dignes, des citoyen·ne·s du Bélarus qui fuient le régime de Loukachenka, conformément à la [Résolution 2499 \(2023\) «Relever les défis spécifiques auxquels sont confrontés les Bélarus siens en exil» de l'Assemblée](#); à prendre des mesures pour les aider à préserver leur langue, leur culture et leur identité; et à s'abstenir de les renvoyer au Bélarus tant qu'ils risquent d'être persécutés;
- 10.7. à maximiser la pression sur le régime de Loukachenka par des moyens diplomatiques ainsi qu'en renforçant les efforts pour mettre en œuvre un système de sanctions efficace;
- 10.8. à maintenir l'unité dans la réponse aux menaces internationales posées par le régime de Loukachenka, et en particulier face à l'arsenalisation des flux migratoires;
- 10.9. à continuer à faire la différence entre le régime de Loukachenka et le peuple du Bélarus et à éviter, dans la mesure du possible, que les sanctions contre le premier aient un impact négatif sur le second;
- 10.10. à tenir compte, dans leur politique relative au régime en place au Bélarus, de la Résolution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) du 12 juin 2023 concernant les mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT au sujet du Bélarus.
11. Réitérant sa [Résolution 2372 \(2021\) «Les violations des droits de l'homme au Bélarus nécessitent une enquête internationale»](#), en vue d'établir la responsabilité du régime de Loukachenka pour violations des droits humains et du droit international, l'Assemblée:
- 11.1. salue les efforts et les initiatives des organisations internationales, des défenseurs des droits humains et des représentant·e·s de la société civile sur le terrain pour la collecte, la vérification et la préservation de la documentation et des preuves des graves violations des droits humains perpétrées au Bélarus pendant et après l'élection présidentielle d'août 2020, et déclare son soutien à la Plateforme internationale de responsabilisation pour le Bélarus et à la poursuite de son renforcement;
- 11.2. salue les initiatives visant à évaluer la condition des prisonnières et prisonniers politiques et à leur fournir de l'aide, et encourage les efforts continus pour obtenir accès aux détenu·e·s, notamment par le biais du Comité international de la Croix-Rouge;
- 11.3. appelle les États membres du Conseil de l'Europe à soutenir les efforts internationaux en cours en faveur de l'établissement des responsabilités, notamment en créant un système de responsabilisation pour les crimes et les violations des droits humains commis à l'encontre du peuple du Bélarus et en exerçant la compétence universelle prévue dans leur législation pénale ou, le cas échéant, en introduisant cette possibilité dans leur législation;
- 11.4. appelle les États membres du Conseil de l'Europe à explorer les possibilités qui permettrait de faire en sorte que le régime de Loukachenka rende des comptes pour son implication dans la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine;
- 11.5. rappelant le plein engagement des chef·fe·s d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe à Reykjavík pour lutter contre l'impunité des auteurs de transferts forcés d'enfants depuis l'Ukraine, appelle les États membres du Conseil de l'Europe à soutenir les enquêtes du Bureau

*Résolution 2530 (2024)*

du procureur général ukrainien sur le rôle du Bélarus dans les transports forcés d'enfants et les enquêtes du procureur de la Cour pénale internationale en relation avec les crimes de guerre présumés de déportation et de transfert illégaux d'enfants depuis ou vers les zones temporairement et illégalement contrôlées ou occupées de l'Ukraine.

12. En ce qui concerne ses propres travaux, l'Assemblée:

12.1. décide de promouvoir davantage la participation des représentant·e·s des forces démocratiques du Bélarus dans ses travaux afin de permettre à une délégation représentative des forces démocratiques du Bélarus de jouer un rôle actif dans toutes les discussions qui ont lieu au niveau des commissions et des réseaux de l'Assemblée pendant les parties de session, avec l'autorisation des président·e·s respectifs, selon des modalités à établir par le Bureau de l'Assemblée;

12.2. demande la création d'un·e Rapporteur·e général·e pour un Bélarus démocratique;

12.3. invite les Rapporteur·e général·e pour un Bélarus démocratique, Rapporteur·e général·e pour les prisonniers politiques, Rapporteur·e général·e sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, et Rapporteur·e général·e sur l'abolition de la peine de mort à travailler en étroite collaboration sur le Bélarus et à établir un dialogue structuré avec le Cabinet de Sviatlana Tsikhanouskaya, le Cabinet de transition uni, le Conseil de coordination et leurs structures respectives;

12.4. décide d'intensifier son engagement auprès de la société civile, des défenseurs des droits humains, des journalistes indépendants et du monde universitaire du Bélarus;

12.5. s'engage à continuer de soutenir les activités du Groupe de contact du Conseil de l'Europe sur la coopération avec les représentant·e·s des forces démocratiques et de la société civile du Bélarus;

12.6. entend relancer le dialogue et la coordination avec d'autres assemblées parlementaires internationales en vue de soutenir les forces démocratiques et la société civile du Bélarus et de promouvoir un avenir démocratique pour le Bélarus;

12.7. étudiera et soutiendra les efforts visant à mettre en place un réseau de groupes d'amitié parlementaires du Bélarus démocratique;

12.8. réaffirme son soutien au pluralisme politique et encourage ses groupes politiques à dialoguer avec les partis politiques démocratiques du Bélarus;

12.9. invite les forces démocratiques du Bélarus à utiliser les outils et l'expertise de l'Assemblée en matière d'organisation des élections et de processus électoraux;

12.10. prend note de l'Avis intérimaire urgent sur la réforme constitutionnelle au Bélarus du 21 février 2022 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et de ses observations sur le projet de Constitution du Bélarus élaboré par les forces démocratiques du Bélarus, et encourage la Commission de Venise, conformément à son statut, à continuer de fournir son expertise en matière de réforme constitutionnelle au Bélarus et à poursuivre la coopération sur le renforcement de la capacité des forces démocratiques à traiter des questions liées à la législation et à la pratique judiciaire;

12.11. décide de continuer à suivre la situation politique au Bélarus.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



## Resolution 2530 (2024)<sup>1</sup>

Provisional version

# A democratic future for Belarus

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reaffirms its dedication to supporting and advocating for the rights, freedoms, and safety of all Belarusians. It stands in solidarity with all those whose lives have been affected by the crimes of the Lukashenka regime and reiterates its ambition to welcome a future democratic, independent, sovereign, peaceful and prosperous Belarus as a member of the Council of Europe.
2. The Assembly commends the outstanding progress achieved by the Belarusian democratic forces in exile, under the leadership of Sviatlana Tsikhanouskaya, in co-ordinating and channelling their efforts to uphold the rights of all Belarusians and bring about a democratic change in Belarus. It acknowledges and supports the European aspirations declared by Ms Tsikhanouskaya and the Belarusian democratic forces. It welcomes the creation of the United Transitional Cabinet, the central executive body of the democratic movement, together with the Coordination Council, a unified representative body of Belarusian democratic society, as entities representing the legitimate democratic aspirations of the people of Belarus.
3. In the run-up to and following the fraudulent 2020 presidential elections, the state of human rights, democracy, and the rule of law further deteriorated in Belarus. The already negative trend intensified following the Lukashenka regime's participation in the Russian Federation's large-scale aggression against Ukraine, a most serious violation of international law which has led the Assembly to suspend all relations with the Belarusian authorities on the basis of its [Opinion 300 \(2022\) "Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine"](#). The regime's decision to be an accomplice of the Kremlin in this aggression stands in stark contrast with the engagement of many Belarusians in support of Ukraine.
4. The peaceful expression of dissent by the Belarusian population has been met by brutal repression resulting in an unprecedented number of politically motivated arrests, detentions, and widespread intimidation of opposition figures, journalists, activists, and human rights defenders. Longer prison sentences have been handed down, and legislation has been introduced to expand the definition of terrorist acts, which are punishable with a capital sentence. Torture and ill-treatment in detention have been reported. Recalling that Ales Bialiatski and Maria Kalesnikava were awarded the Václav Havel Human Rights Prize for their indomitable struggle and personal sacrifice for the promotion of democracy and human rights in Belarus, the Assembly expresses its deep concern for the fate of all political prisoners in Belarus and conveys its full support to their families.
5. In a situation where freedoms of speech, assembly and association are curtailed, **opposition political parties are liquidated and their leaders persecuted**, freedom of the media is not respected, and there is no redress against these violations, **and** where no credible domestic or international election observation is allowed, there cannot be free and fair elections. The Assembly, therefore, expresses its serious concerns as regards the parliamentary elections to be held by the Lukashenka regime in February 2024, fearing that they will be yet another travesty of democracy, allowing the authorities to perpetuate their grip on power despite the real will of the Belarusian people.

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15892](#) and [addendum](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Kimmo Kiljunen; and oral opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Emanuelis Zingeris). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (6th sitting).

See also [Recommendation 2266 \(2024\)](#).



*Resolution 2530 (2024)*

6. The repression by the Lukashenka regime against the Belarusian people is so serious, widespread and systematic that it may amount to crimes against humanity and warrants full accountability under domestic and international law. In this respect, the Assembly deplors the steps taken by the regime to secure its impunity, such as the introduction of the Constitutional amendments of 2022 which give the President lifelong immunity from prosecution, and the denunciation of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, which deprives individuals in Belarus of the right to lodge complaints before the United Nations Human Rights Committee.
7. The threat posed by the Lukashenka regime extends beyond the borders of Belarus: the weaponisation of migrants as a tool for hybrid war against neighbouring States, the interception and forced landing of Ryanair Flight FR4978, and the involvement in the Russian Federation's war of aggression against Ukraine are serious violations of international law, while the active support given to the forced deportation and transfer of Ukrainian children may be regarded as signs of war crimes. All this shows the extent to which the Lukashenka regime represents a threat to international peace and security.
8. Similarly, the constitutional amendments of 2022 with which Belarus relinquished its neutrality and allowed for nuclear weapons to be deployed on its territory, together with a consistent policy by the authorities to obliterate the Belarusian culture, language and identity confirm, on the one hand, the existence of a security threat to other countries and, on the other hand, the fears expressed by many Belarusians that their country's independence and sovereignty are at risk.
9. The Assembly believes that, with a view to honouring its obligations under international law, aligning itself to Council of Europe values and preserving its sovereignty and independence, Belarus should:
  - 9.1. immediately and unconditionally cease its support of the Russian Federation in its aggression against Ukraine, and therefore:
    - 9.1.1. cease all support of the forced deportation and transfer of Ukrainian civilians, including children;
    - 9.1.2. stop providing logistical or other support to Russian troops and refuse the transit of Russian troops through Belarusian territory;
  - 9.2. refrain from threatening neighbouring countries by any means whatsoever, including through the weaponisation of migration;
  - 9.3. accept responsibility for the interception and forced landing of Ryanair Flight FR4978 as an act of unlawful interference with civil aviation, as found by the International Civil Aviation Organization;
  - 9.4. cease all repressive measures designed to silence dissent and ensure the unconditional and immediate release of all political prisoners and provide for their rehabilitation;
  - 9.5. declare an amnesty for all those arrested on political grounds;
  - 9.6. immediately put an end to all acts of torture or inhuman and degrading treatment, whether in public, citizens' homes or any place of detention;
  - 9.7. ensure the organisation of free and fair elections, together with the respect of civil and political rights and freedoms, in line with the recommendations set out in [Assembly Resolution 2371 \(2021\) "Urgent need for electoral reform in Belarus"](#);
  - 9.8. enable a peaceful transfer of power after the organisation of free and fair elections;
  - 9.9. ensure the separation of powers, the existence of a system of checks and balances and the full independence of the judiciary;
  - 9.10. ensure accountability under domestic law for human rights violations;
  - 9.11. take steps to protect the Belarusian identity, culture and language, and to recognise and respect the rights of persons belonging to national minorities;
  - 9.12. establish without delay a moratorium on the death penalty leading to its full abolition, and ensure that any remaining death sentences are commuted.
10. With a view to supporting a democratic future for Belarus, the Assembly calls on Council of Europe member States to:
  - 10.1. step up support for the democratic forces and civil society of Belarus, in particular for the Office of Sviatlana Tsikhanouskaya, the United Transitional Cabinet, the Coordination Council, for Belarusian civil society, and for free and independent media;

*Resolution 2530 (2024)*

- 10.2. intensify dialogue with Belarusian democratic forces by appointing Special Representatives to Belarusian democratic forces;
  - 10.3. step up support to the activities of the Council of Europe Contact Group on co-operation with Representatives of Belarusian democratic forces and civil society;
  - 10.4. provide technical support and expertise for the development of democratic tools and resources for the Belarusian democratic forces and civil society;
  - 10.5. set up or support programmes aimed at assisting Belarusian victims of violence, repression and torture;
  - 10.6. facilitate entry and stay in safe and dignified conditions for Belarusian citizens who flee the Lukashenka regime, in line with the [Assembly Resolution 2499 \(2023\) “Addressing the specific challenges faced by the Belarusians in exile”](#); take measures to help them preserve their language, culture and identity; and refrain from returning them to Belarus as long as they are at risk of persecution;
  - 10.7. maximise pressure on the Lukashenka regime by diplomatic means as well as by strengthening efforts to implement an effective system of sanctions;
  - 10.8. maintain unity in addressing international threats posed by the Lukashenka regime, and in particular in responding to the weaponisation of migration;
  - 10.9. continue to differentiate between the Lukashenka regime and the people of Belarus and avoid, in so far as possible, that sanctions against the former negatively impact the latter;
  - 10.10. take into account in their policies towards the ruling regime in Belarus the International Labour Organization (ILO) resolution of 12 June 2023 concerning the measures recommended by the Governing Body under article 33 of the ILO Constitution on the subject of Belarus.
11. Reiterating its [Resolution 2372 \(2021\) “Human rights violations in Belarus require an international investigation”](#), with a view to establishing accountability of the Lukashenka regime for violations of human rights and international law, the Assembly:
    - 11.1. welcomes efforts and initiatives by international organisations, human rights defenders, and civil society representatives on the ground for the collection, verification, and preservation of documentation and evidence of serious human rights violations perpetrated in Belarus during and after the August 2020 presidential elections, and states its support for the International Accountability Platform for Belarus and its further strengthening;
    - 11.2. welcomes initiatives to assess the condition of political prisoners and provide aid to them, and encourages continued efforts to gain access to detainees, including by the International Committee of the Red Cross;
    - 11.3. calls on Council of Europe member States to support ongoing international efforts for accountability, including through the establishment of a system of accountability for the crimes and human rights violations committed against the Belarusian people, and by exercising universal jurisdiction provided for in their criminal legislation or, where applicable, by introducing this possibility into their legislation;
    - 11.4. calls on Council of Europe member States to explore options for how the Lukashenka regime can be held accountable for its involvement in the Russian Federation’s war of aggression against Ukraine;
    - 11.5. recalling the full commitment of the Heads of State and Government of the Council of Europe in Reykjavik to fighting the impunity of perpetrators of the forcible transfer of children from Ukraine, calls on Council of Europe member States to support the investigations of the Office of the Ukrainian Prosecutor General into the role of Belarus in forced transportations of children, and the investigations of the Prosecutor of the International Criminal Court in connection with the alleged war crimes of unlawful deportation and transfer of children from or to the temporarily and illegally controlled or occupied areas of Ukraine.

*Resolution 2530 (2024)*

12. As regards its own work, the Assembly:
  - 12.1. resolves to further promote the participation of representatives of Belarusian democratic forces in its work so as to allow a representative delegation of Belarusian democratic forces to take an active role in any discussion taking place at the level of Assembly committees and networks during part-sessions, with the authorisation of the respective chairpersons, according to modalities to be established by the Bureau of the Assembly;
  - 12.2. calls for the setting up of a General Rapporteur for a Democratic Belarus;
  - 12.3. calls on the General Rapporteur for a Democratic Belarus, the General Rapporteur for political prisoners, the General Rapporteur on the situation of human rights defenders, and the General Rapporteur on the abolition of the death penalty to work closely together on Belarus and to establish a structured dialogue with the Office of Sviatlana Tsikhanouskaya, the United Transitional Cabinet, the Coordination Council and their respective structures;
  - 12.4. decides to intensify its engagement with Belarusian civil society, human rights defenders, independent journalists, and academia;
  - 12.5. commits to continue supporting the activities of the Council of Europe Contact Group on co-operation with Representatives of Belarusian democratic forces and civil society;
  - 12.6. sets forth to revive dialogue and co-ordination with other international parliamentary assemblies with a view to supporting the Belarusian democratic forces and civil society and promoting a democratic future for Belarus;
  - 12.7. will explore and support efforts to establish a network of parliamentary friendship groups of democratic Belarus;
  - 12.8. reaffirms its support for political pluralism and encourages its political groups to engage with Belarusian democratic political parties;
  - 12.9. invites Belarusian democratic forces to make use of the Assembly's tools and expertise on the organisation of elections and on electoral processes;
  - 12.10. notes the Urgent Interim Opinion on the Constitutional Reform in Belarus of 21 February 2022 of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), and its comments on the Draft Constitution of Belarus elaborated by the Belarusian democratic forces, and encourages the Venice Commission, in line with its statute, to continue to provide its expertise on constitutional reform in Belarus and to co-operate further on strengthening the democratic forces' capacity to address issues relating to legislation and judicial practice;
  - 12.11. resolves to continue to follow the political situation in Belarus.



## Recommandation 2266 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Un avenir démocratique pour le Bélarus

Assemblée parlementaire

1. Attirant l'attention du Comité des Ministres sur sa [Résolution 2530 \(2024\)](#) «Un avenir démocratique pour le Bélarus», l'Assemblée parlementaire réitère son ambition d'accueillir un futur Bélarus démocratique, indépendant, souverain, pacifique et prospère en tant que membre du Conseil de l'Europe.
2. L'Assemblée salue donc l'engagement pris par les chef·fe·s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe dans la Déclaration de Reykjavik de renforcer la coopération avec les défenseurs des droits humains, les forces démocratiques, les médias libres et la société civile indépendante du Bélarus et de poursuivre le travail du Groupe de contact du Conseil de l'Europe sur la coopération avec les représentant·e·s des forces démocratiques et de la société civile du Bélarus. L'Assemblée soutient pleinement le Groupe de contact en tant que plateforme institutionnelle permettant au Conseil de l'Europe, aux forces démocratiques et à la société civile du Bélarus de collaborer en vue de promouvoir un changement démocratique au Bélarus et de renforcer les droits du peuple bélarussien, que ce soit au Bélarus ou en exil.
3. Condamnant le soutien actif du régime de Loukachenka à la Fédération de Russie dans sa guerre d'agression brutale contre l'Ukraine, l'Assemblée salue la décision du Comité des Ministres du 17 mars 2022 de suspendre les droits du Bélarus de participer en qualité d'observateur ou à tout autre titre aux réunions du Comité des Ministres, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ou de tout organe ou organe subsidiaire de ceux-ci.
4. Exprimant sa solidarité avec toutes celles et tous ceux dont la vie a été affectée par les crimes du régime de Loukachenka, l'Assemblée exprime sa plus vive préoccupation face à la détérioration systématique des droits humains, de l'État de droit et des normes démocratiques au Bélarus depuis l'élection présidentielle frauduleuse du 9 août 2020, une tendance qui s'est encore accentuée à la suite de l'agression à grande échelle de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.
5. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe devrait renforcer encore son soutien aux forces démocratiques et à la société civile du Bélarus tout en promouvant des mécanismes pour faire en sorte que le régime de Loukachenka rende des comptes.
6. L'Assemblée appelle donc le Comité des Ministres:
  - 6.1. à apporter un soutien politique et matériel et une plus grande visibilité au Groupe de contact du Conseil de l'Europe sur la coopération avec les représentant·e·s des forces démocratiques et de la société civile du Bélarus et à ses activités;
  - 6.2. à tenir des échanges de vues réguliers sur la situation au Bélarus, avec la participation de M<sup>me</sup> Sviatlana Tsikhankouskaya, des représentant·e·s du Cabinet de transition uni et du Conseil de coordination;
  - 6.3. à intensifier la coopération avec d'autres organisations internationales, y compris l'Union européenne, pour promouvoir une perspective européenne pour un futur Bélarus démocratique.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15892](#) et [addendum](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Kimmo Kiljunen; et avis oral de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Emanuelis Zingeris). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance).



*Recommandation 2266 (2024)*

7. Par ailleurs, l'Assemblée, recommande au Comité des Ministres:
  - 7.1. d'explorer les méthodologies et les initiatives visant à faire rendre des comptes pour la répression au Bélarus, par le biais de procédures nationales, régionales ou internationales;
  - 7.2. d'encourager les États membres à soutenir et à contribuer à l'établissement d'un système de responsabilisation pour les crimes et violations des droits humains commis par le régime de Loukachenka.

**Recommendation 2266 (2024)<sup>1</sup>**

Provisional version

**A democratic future for Belarus**

Parliamentary Assembly

1. Drawing the Committee of Ministers' attention to its [Resolution 2530 \(2024\)](#) "A democratic future for Belarus", the Parliamentary Assembly reiterates its ambition to welcome a future democratic, independent, sovereign, peaceful and prosperous Belarus as a member of the Council of Europe.
2. The Assembly, therefore, hails the commitment made by the Heads of State and Government of the Council of Europe in the Reykjavik Declaration to strengthen co-operation with Belarusian human rights defenders, democratic forces, free media and independent civil society, and to pursue the work of the Council of Europe Contact Group on co-operation with representatives of Belarusian democratic forces and civil society. The Assembly fully supports the Contact Group as an institutional platform which enables the Council of Europe and the Belarusian democratic forces and civil society to partner up with a view to promoting a democratic change in Belarus and strengthen the rights of Belarusian people, whether in Belarus or in exile.
3. Condemning the active support by the Lukashenka regime of the Russian Federation in its brutal war of aggression against Ukraine, the Assembly welcomes the decision of the Committee of Ministers of 17 March 2022 to suspend the rights of Belarus to participate as observer or in any other capacity in meetings of the Committee of Ministers, the Congress of Local and Regional Authorities or in any subsidiary organs or bodies thereof.
4. Expressing its solidarity with all those whose lives have been affected by the crimes of the Lukashenka regime, the Assembly states its gravest concern at the systematic deterioration of human rights, rule of law, and democratic standards in Belarus since the fraudulent presidential elections of 9 August 2020, a trend which further increased following the Russian Federation's large-scale aggression against Ukraine.
5. In the light of these considerations, the Assembly believes that the Council of Europe should further strengthen its support for Belarusian democratic forces and civil society while promoting mechanisms to ensure the accountability of the Lukashenka regime.
6. The Assembly, therefore, calls on the Committee of Ministers to:
  - 6.1. provide political and material support and greater visibility to the Council of Europe Contact Group on co-operation with representatives of Belarusian democratic forces and civil society and its activities;
  - 6.2. hold regular exchanges of views on the situation in Belarus, with the participation of Ms Sviatlana Tsikhanouskaya, representatives of the United Transitional Cabinet and the Coordination Council;
  - 6.3. step up co-operation with other international organisations, including the European Union, to promote a European perspective for a future democratic Belarus.

---

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15892](#) and [addendum](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Kimmo Kiljunen; and oral opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Emanuelis Zingeris). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (6th sitting).



*Recommendation 2266 (2024)*

7. Furthermore, the Assembly, recommends that the Committee of Ministers:
  - 7.1. explores methodologies and initiatives to ensure accountability for the repression in Belarus, through national, regional or international procedures;
  - 7.2. encourages member States to support and contribute to establishing a system of accountability for the crimes and human rights violations committed by the Lukashenka regime.

**Résolution 2531 (2024)<sup>1</sup>**

Version provisoire

**La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique**

Assemblée parlementaire

1. Ces dernières années, le nombre de «poursuites stratégiques contre la mobilisation publique» (poursuites-bâillons ou SLAPP) a été en augmentation constante. Il s'agit d'actions et de tactiques judiciaires intentées de manière abusive dans le but d'empêcher, d'entraver ou de sanctionner la participation publique, c'est-à-dire la diffusion d'informations sur des sujets sensibles et les contributions au débat public sur des questions «d'intérêt public», y compris un large éventail de journalisme, de plaidoyer, de communication et de discours. À cet égard, toutes les questions auxquelles le public porte un intérêt légitime, y compris les questions qui affectent le public et celles qui suscitent des controverses, mais pas les questions de nature purement privée, doivent être considérées comme «d'intérêt public».

2. La Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe décrit les poursuites-bâillons comme une forme de «harcèlement et intimidation des journalistes» ou des «actes ayant un effet dissuasif sur la liberté des médias», selon la source de la menace et l'approche juridique du demandeur. Mais si ce phénomène inquiétant porte gravement atteinte à la liberté des médias, les journalistes n'en sont pas les seules victimes, car ces poursuites peuvent aussi cibler, par exemple, des activistes, des lanceurs d'alerte, des associations de défense des droits humains ou de l'environnement, des organisations syndicales, ou tout autre individu ou entité qui soulève des questions d'intérêt public. La procédure de divulgation des sources dans les affaires de poursuites-bâillons peut également menacer la protection des sources journalistiques.

3. Les poursuites-bâillons présentent systématiquement deux caractéristiques interconnectées: i) elles constituent des actions en justice qui sont entamées ou engagées, ou menacent de l'être, dans le but d'intimider, de harceler ou de réduire au silence leur cible; et (ii) elles utilisent à mauvais escient les procédures et garanties judiciaires ou en abusent pour empêcher, entraver ou pénaliser la liberté d'expression sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation publique.

4. Il existe d'autres caractéristiques typiques des poursuites-bâillons, qui ne sont toutefois pas nécessairement toutes présentes simultanément dans chaque cas. Les demandeurs jouissent généralement d'une position de pouvoir (économique et souvent aussi politique) et disposent de moyens considérablement plus élevés que les défenseurs qu'ils veulent intimider et faire taire (journalistes, médias ou activistes). Les demandeurs ou leurs avocats avancent souvent des arguments formulés de façon agressive ou fallacieuse. Malgré la faiblesse de leurs arguments juridiques, les demandeurs demandent des dommages et intérêts exorbitants, démultiplient et prolongent les procédures judiciaires pour obliger les défendeurs à consacrer beaucoup de temps et d'argent à la défense de leur cause. Parfois, de nombreuses actions en justice coordonnées liées au même événement, et qui peuvent également comporter un élément transfrontalier, sont initiées par les demandeurs ou leurs parties associées. Les demandeurs peuvent également orchestrer des campagnes de relations publiques dénigrantes contre les défendeurs, afin de les humilier et de les

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15869](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Stefan Schennach; et [Doc. 15879](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2267 \(2024\)](#).



*Résolution 2531 (2024)*

délégitimer. Il s'agit essentiellement de menaces et d'une volonté d'intimider et de forcer à l'autocensure pour éviter non tant le risque d'une condamnation, mais la certitude de devoir consentir des sacrifices considérables pour que justice soit rendue.

5. Ainsi, les poursuites-bâillons représentent une forme de «guerre judiciaire», une manipulation du système judiciaire et un détournement de la finalité de garantie qui lui est propre, car celui-ci est actionné pour paralyser le droit à la liberté d'expression ainsi que le droit des citoyens de recevoir des informations sur des questions d'intérêt public. Elles prospèrent dans les juridictions qui n'ont pas mis en place de garanties procédurales pour faire obstacle aux poursuites abusives.

6. Tant les autorités nationales que les organisations internationales ont noté que des mesures s'imposent pour lutter contre ce phénomène. Dans son rapport de janvier 2020 intitulé «Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe», l'Assemblée parlementaire a recensé plusieurs pays dans lesquels ce phénomène a pris une dimension préoccupante. En octobre 2020, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a invité les États à s'attaquer à ce problème. Les organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes ont régulièrement mis l'accent sur les poursuites-bâillons dans leurs rapports annuels. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est également sur le point d'adopter une recommandation à ce sujet.

7. Par ailleurs, les institutions de l'Union européenne élaborent actuellement une directive pour protéger les personnes victimes de poursuites-bâillons ou de procédures judiciaires abusives ayant une incidence transfrontalière, et des lois anti-SLAPP ont été récemment adoptées ou sont en cours d'élaboration dans des États membres du Conseil de l'Europe.

8. L'Assemblée rappelle qu'en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), les États membres doivent non seulement s'abstenir de toute atteinte au droit à la liberté d'expression, mais qu'ils ont également l'obligation positive de garantir un environnement sûr et favorable à la participation de tout un chacun au débat public, sans crainte, même lorsque les opinions vont à l'encontre de celles qui sont défendues par les autorités officielles ou par une grande partie de l'opinion publique.

9. L'Assemblée se réfère aussi à la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs de médias, selon laquelle «[l]es États membres doivent faire preuve de vigilance pour garantir que la législation et les sanctions ne s'appliquent pas de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ils devraient également prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but de les intimider ou de les faire taire».

10. De façon similaire, la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet appelle les autorités nationales à envisager d'adopter «envisager d'adopter une législation appropriée pour prévenir les contentieux stratégiques contre la participation du public (SLAPP) ou les litiges abusifs et vexatoires utilisés dans le but de restreindre le droit à la liberté d'expression des utilisateurs, des fournisseurs de contenus et des intermédiaires».

11. L'Assemblée considère qu'il est à présent urgent que tous les États membres du Conseil de l'Europe agissent de façon coordonnée pour lutter efficacement contre le phénomène des poursuites-bâillons et les appelle à renforcer leur législation afin de permettre aux juges de sanctionner effectivement les auteurs de ces recours abusifs, tout en veillant à ce que les mesures visant à lutter contre les poursuites-bâillons restent proportionnées dans le contexte des autres droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment le droit à un procès équitable (article 6) et le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8).

12. À cet effet, lorsqu'une action judiciaire vise une forme d'expression ou de participation aux affaires publiques sur une question d'intérêt public et a l'effet de l'empêcher, de l'entraver ou de la sanctionner, les autorités nationales devraient prévoir:

12.1. une procédure de rejet rapide d'une demande infondée, abusive ou ayant un impact disproportionné, dans un délai donné et sur la base de critères objectifs clairement définis dans la législation nationale, y compris un appel mené dans le cadre d'une procédure accélérée;

12.2. une gestion efficace des dossiers, et assurer la rapidité de la procédure, afin d'éviter ou de réduire au minimum la durée et le coût des procédures;

*Résolution 2531 (2024)*

- 12.3. la charge pour le demandeur de prouver que l'action engagée n'est pas une poursuite-bâillon, dès lors que la juridiction saisie considère comme établi que l'affaire porte sur une forme de participation aux affaires publiques ou d'expression sur une question d'intérêt public;
- 12.4. la réunion des procédures concernant une même publication ou un élément substantiellement similaire d'une même publication, afin d'éviter d'épuiser le défendeur avec de multiples litiges destinés essentiellement à bloquer la diffusion d'informations d'intérêt public ;
- 12.5. un arrêt des procédures et des demandes d'indemnisation en cas de décès du défendeur;
- 12.6. la définition de la juridiction territorialement compétente sur la base du domicile du défendeur lorsqu'il s'agit d'une personne privée, si cela ne contrevient pas aux obligations internationales, ou au droit de l'Union européenne lorsqu'il s'applique, et dans tous les cas l'accès du défendeur à des recours appropriés devant les juridictions de l'État où l'action est initiée;
- 12.7. la protection des sources journalistiques pendant le litige, notamment contre leur divulgation;
- 12.8. le plafonnement des garanties financières pouvant être demandées et imposées au défendeur, qui doivent rester raisonnables, compte tenu de ses moyens réels, avec exclusion par principe d'un gel intégral de ses comptes bancaires;
- 12.9. une limite maximale aux dommages-intérêts et aux frais de représentation en justice pouvant être imposés à la partie défenderesse;
- 12.10. une aide financière et juridique pour le défendeur, y compris lorsque le défendeur est une personne morale, ainsi qu'un soutien psychologique lorsque le défendeur est une personne physique;
- 12.11. l'accès des personnes ciblées par les poursuites-bâillons à des mécanismes d'alerte rapide lorsque leur sécurité physique est menacée et, dans des cas exceptionnels, à des procédures d'évacuation volontaire et/ou de protection de l'État;
- 12.12. le droit du défendeur à un remboursement intégral, et dans les meilleurs délais, de tous les frais supportés pour assurer sa défense, ainsi que son droit à percevoir, outre les dommages et intérêts traditionnels pour le préjudice matériel, une compensation raisonnable au titre du préjudice moral pour la détresse émotionnelle et des dommages-intérêts punitifs suffisamment significatifs lorsque la nature abusive de l'action du demandeur est établie;
- 12.13. une amende ou une sanction financière à la charge du demandeur, à percevoir par l'État, au titre du préjudice causé au système judiciaire par l'introduction d'une action abusive; le montant de cette sanction financière devrait être fixé par le juge en tenant dûment compte de la situation financière du demandeur, afin qu'elle soit réellement dissuasive.
13. L'Assemblée note que si les poursuites-bâillons sont souvent des poursuites civiles, elles peuvent également prendre la forme de procédures administratives et pénales. Elle appelle donc les États membres:
- 13.1. à réviser les procédures administratives et pénales susceptibles d'avoir un effet paralysant sur la liberté d'expression et la participation publique afin de compenser ou tout au moins d'atténuer cet effet et, notamment, à décriminaliser la diffamation, les poursuites pénales sur cette base constituant la principale menace pour les personnes qui rendent compte d'une question d'intérêt public;
- 13.2. à encourager les tribunaux administratifs, les procureurs et les juridictions pénales à user des pouvoirs procéduraux qui leur sont conférés pour atténuer l'impact des poursuites administratives et pénales sur la participation publique, en accélérant notamment les procédures pénales et administratives susceptibles d'entraver la participation publique, en évitant tout retard dans leur gestion et en les clôturant le plus rapidement possible;
- 13.3. à prévoir la réparation rapide et complète des frais encourus et des dommages subis par le défendeur (y compris les préjudices non financiers), également dans les cas de procédures pénales ou administratives qui sont finalement rejetées;
- 13.4. à prévoir que le défendeur puisse bénéficier de mécanismes de soutien (financiers et autres), également dans les cas de procédures pénales ou administratives, lorsque la participation publique est en jeu.

*Résolution 2531 (2024)*

14. L'Assemblée considère que les membres du corps judiciaire et les Ordres d'avocats ont un rôle central à jouer dans la lutte contre les poursuites-bâillons. Elle appelle donc les États membres:
- 14.1. à sensibiliser les autorités judiciaires au phénomène des poursuites-bâillons, notamment en développant la surveillance du nombre et de la nature de ces poursuites introduites auprès des tribunaux;
  - 14.2. à intégrer, dans les cursus des écoles de la magistrature, des formations spécifiques pour rendre les magistrats attentifs à la nature abusive des poursuites-bâillons, et aux différentes stratégies que les demandeurs peuvent mettre en œuvre, afin de pouvoir les détecter et les contrer;
  - 14.3. à inciter les autorités de réglementation de la profession d'avocat à intégrer explicitement la lutte contre les poursuites-bâillons dans leur code de déontologie, à améliorer la formation de leurs membres afin de les sensibiliser au phénomène, et à exiger de leur part, sous peine de sanctions disciplinaires, de s'abstenir de participer sciemment aux démarches de clients qui manifestement cherchent à abuser du système judiciaire en introduisant des poursuites-bâillons et en prolongeant délibérément de telles procédures.
15. L'Assemblée souligne que le développement de la coopération multilatérale au niveau européen est essentiel pour lutter efficacement contre les poursuites-bâillons et appelle les États membres à renforcer la coopération judiciaire dans le but:
- 15.1. d'élaborer des règles de procédure intelligentes afin d'éviter la multiplication des poursuites-bâillons dans différents États;
  - 15.2. de garantir la reconnaissance mutuelle des décisions établissant qu'une procédure est une poursuite-bâillon, également pour assurer la mise en œuvre de mesures dissuasives;
  - 15.3. de mettre en place des garanties contre les jugements donnant une suite favorable à une poursuite-bâillon, en particulier ceux rendus dans des juridictions extérieures aux États membres du Conseil de l'Europe, pour refuser la reconnaissance et l'exécution de ces jugements.
16. Enfin, l'Assemblée encourage les médias et les organismes de vigilance à adopter des mesures telles que la mise en place de mécanismes d'assurance ou de fonds de défense collectifs, la mutualisation des ressources pour vérification juridique avant publication et le signalement des poursuites-bâillons, notamment dans les pays où les journalistes eux-mêmes ne sont pas encore assez sensibilisés à ce phénomène.



**Resolution 2531 (2024)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Countering SLAPPS: an imperative for a democratic society

Parliamentary Assembly

1. In recent years, there has been a steady increase in the number of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs). The term refers to abusive litigation and legal tactics designed to prevent, hinder or sanction public participation, that is the dissemination of information on sensitive issues and contributions to public debate on “matters of public interest”, including a wide range of journalism, advocacy, communication and speech. In this respect, all matters where the public has a legitimate interest, including issues which affect the public and those which inspire controversy, but not issues of a purely private nature, must be considered of “public interest”.
2. The Platform to promote the protection of journalism and the safety of journalists of the Council of Europe describes SLAPPs as a form of “harassment and intimidation of journalists” or “acts having a chilling effect on media freedom”, depending on the source of the threat and the legal approach taken by the claimant. But while this worrying phenomenon seriously undermines media freedom, journalists are not the only victims, as such lawsuits may also target, for example, activists, whistle-blowers, human rights or environmental groups, trade unions, and any other individual or entity raising issues of public interest. The disclosure process in SLAPP cases can also threaten the protection of journalists’ sources.
3. SLAPPs systematically feature two interconnected traits: i) they consist of legal actions that are initiated or pursued or threatened to be, to intimidate, harass or silence their target; and ii) they misuse or abuse legal proceedings and legal guarantees to prevent, hinder or penalise freedom of expression on matters of public interest and the exercise of rights associated with public participation.
4. There are other typical characteristics of SLAPPs, which however are not necessarily all simultaneously present in each case. Claimants are usually in a position of (economic and often political) power and have considerably more resources than the defendants they seek to intimidate and silence (journalists, media or activists). The claimants or their lawyers often advance aggressively framed or spurious arguments. Despite the weakness of their legal arguments, the claimants demand exorbitant amounts of damages and ramp up and draw out legal proceedings so as to force defendants to spend significant amounts of time and money defending their case. Sometimes, many co-ordinated legal actions related to the same event, and which can also have a cross-border element, are initiated by the claimants or their associated parties. The claimants may also orchestrate denigratory public relations campaigns against the defendants, to humiliate and delegitimise them. This is largely a matter of threats and the desire to intimidate and bully them into self-censorship, not so much to avert the risk of conviction, but to avoid the certainty of having to make considerable sacrifices for justice to be served.
5. SLAPPs may thus be regarded as a form of “lawfare”, a way of manipulating the judicial system and undermining its inherent protective role by misusing it to inhibit the right to freedom of expression and the right of citizens to receive information on matters of public interest. They prosper in jurisdictions which lack robust procedural guarantees to counter abusive lawsuits.

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15869](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Stefan Schennach; and [Doc. 15879](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (6th sitting).

See also [Recommendation 2267 \(2024\)](#).



*Resolution 2531 (2024)*

6. National authorities as well as international organisations have noted that measures are needed to combat this phenomenon the need to take action. In its January 2020 report entitled “Threats to media freedom and journalists’ security in Europe”, the Parliamentary Assembly identified several countries where this phenomenon has reached worrying proportions. In October 2020, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe called on States to tackle the problem. The partner organisations to the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists have regularly highlighted SLAPPs in their annual reports. The Committee of Ministers of the Council of Europe is also in the process of adopting a recommendation on the issue.
7. Moreover, the European Union institutions are drawing up a directive to protect victims of SLAPPs or abusive court proceedings with cross-border implications and anti-SLAPP laws have recently been adopted or are being drawn up in some Council of Europe member States.
8. The Assembly recalls that under Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) member States not only must refrain from interfering with the right to freedom of expression, but they also have a positive obligation to ensure a safe and favourable environment for participation in public debate by everyone, without fear, even when their opinions run counter to those defended by official authorities or significant parts of the public.
9. The Assembly also refers to Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, whereby “[m]ember States must exercise vigilance to ensure that legislation and sanctions are not applied in a discriminatory or arbitrary fashion against journalists and other media actors. They should also take the necessary legislative and/or other measures to prevent the frivolous, vexatious or malicious use of the law and legal process to intimidate and silence journalists and other media actors”.
10. Similarly, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries calls on national authorities to consider adopting “appropriate legislation to prevent strategic lawsuits against public participation (SLAPP) or abusive and vexatious litigation against users, content providers and intermediaries which is intended to curtail the right to freedom of expression”.
11. The Assembly considers that there is now an urgent need for all Council of Europe member States to act in a co-ordinated manner to successfully combat the phenomenon of SLAPPs and calls on them to strengthen their legislation to enable judges to effectively punish the perpetrators of such abusive litigation, while ensuring that measures to address SLAPPs remain proportionate in the context of other rights protected under the European Convention on Human Rights, in particular the right to a fair trial (Article 6) and the right to respect for private and family life (Article 8).
12. To this end, where legal action is directed against a form of expression or public participation on a matter of public interest and has the effect of preventing, hindering or sanctioning it, national authorities should provide for:
- 12.1. a procedure for the early dismissal of a claim that is unfounded, abusive or would otherwise have a disproportionate impact, within a given time limit and based on specific criteria clearly defined in national legislation, including an appeal process conducted under an accelerated procedure;
  - 12.2. effective case management, and secure procedural expediency, in order to avoid or minimise the length and cost of proceedings;
  - 12.3. the burden of proof on the claimant to prove that their lawsuit is not a SLAPP, where the court considers it established that the case concerns a form of participation in public affairs or expression on a matter of public interest;
  - 12.4. the consolidation of proceedings concerning the same publication or a substantially similar element of the same publication, to avoid exhausting the defendant with multiple procedures the main objective of which is to paralyse the dissemination of information of public interest;
  - 12.5. a stay of proceedings and claims for compensation in the event of the defendant’s death;
  - 12.6. determination of the court with territorial jurisdiction on the basis of the defendant’s domicile when the defendant is a private individual, if this does not contravene international obligations, or the legislation of the European Union where applicable, and in any case, the defendant’s access to appropriate remedies before the courts of the State where the action is brought;
  - 12.7. the protection of journalists’ sources during the litigation, particularly from disclosure;

*Resolution 2531 (2024)*

- 12.8. a maximum limit on the financial guarantees that may be required and imposed on the defendant, which must remain reasonable in the light of his or her actual means, precluding in principle the total freezing of his or her bank accounts;
- 12.9. a maximum limit on the damages and legal defence costs that may be imposed on the defendant;
- 12.10. legal and financial assistance for the defendant, including where the defendant is a legal entity, and psychological support where the defendant is a natural person;
- 12.11. access to early warning mechanisms for SLAPP targets in cases where their physical safety is threatened, and, in exceptional cases, to processes for voluntary evacuation and/or State protection;
- 12.12. the right of the defendant to be fully and promptly reimbursed for all costs and expenses incurred in defending the case, as well as the right to be awarded, in addition to ordinary pecuniary damages, a reasonable compensation of non-pecuniary damages for the emotional distress and punitive damages of a sufficiently substantial amount where the abusive nature of the claimant's action is established;
- 12.13. a fine or financial penalty to be paid by the claimant and to be collected by the State, for the damage caused to the judicial system by the bringing of abusive litigation; the amount of this financial penalty should be determined by the court, taking due account of the claimant's financial situation, in order to ensure that it has a genuine deterrent effect.
13. The Assembly notes that while SLAPPs are frequently civil lawsuits, they can also be in the form of administrative and criminal procedures. Therefore, it calls on member States to:
- 13.1. review administrative and criminal procedures which may have a chilling effect on the freedom of expression and public participation, in order to offset or at least reduce such an effect, and, in particular, decriminalise defamation, as criminal prosecution on this basis constitutes the main threat for people reporting on matters of public interest;
- 13.2. encourage administrative courts, public prosecutors and criminal jurisdictions to make use of the procedural powers they have to reduce the impact on public participation of administrative and penal lawsuits, namely fast-tracking criminal and administrative procedures which may hinder public participation, managing them to avoid useless delays and closing them as rapidly as possible;
- 13.3. provide for rapid and full compensation of the defendant's costs and damages (including non-pecuniary ones) also in the framework of criminal procedures or administrative procedures which are eventually dismissed;
- 13.4. provide that the defendant is eligible for (financial and other) support mechanisms also in case of criminal or administrative procedures, when public participation is at stake.
14. The Assembly considers that members of the judiciary and bar associations have a central role to play in combating SLAPPs. Accordingly, it calls on member States to:
- 14.1. raise awareness among all judicial authorities of the phenomenon of SLAPPs, in particular by stepping up monitoring of the number and nature of SLAPP cases brought before the courts;
- 14.2. include specific training in the curricula of judicial training institutions to make judges aware of the abusive nature of SLAPPs and the various strategies that claimants may employ so that they can detect and counter them;
- 14.3. encourage the regulatory authorities of the legal profession to include the fight against SLAPPs explicitly in their codes of ethics, to improve the training of their members to make them aware of the phenomenon and to require them, on pain of disciplinary action, to refrain from knowingly participating in the actions of clients who are clearly seeking to abuse the legal system by bringing SLAPPs and deliberately prolonging such proceedings.
15. The Assembly stresses that developing multilateral co-operation at European level is key to countering SLAPPs effectively and calls on member States to strengthen judicial co-operation with a view to:
- 15.1. develop smart procedural rules to avoid multiple SLAPPs in different States;
- 15.2. ensure mutual recognition of decisions establishing that a lawsuit was a SLAPP, also to secure the implementation of dissuasive measures;

*Resolution 2531 (2024)*

15.3. set safeguards against judgments in favour of SLAPPs, in particular those issued in jurisdictions outside Council of Europe member States, to deny recognition and enforcement of these judgments.

16. The Assembly finally encourages media and watchdog organisations to adopt measures such as establishing an insurance mechanism or collective defence funds, pooling of resources for pre-publication legal review and the reporting of SLAPPs, especially in countries where journalists themselves are not yet sufficiently aware of the phenomenon.

**Recommandation 2267 (2024)<sup>1</sup>**

Version provisoire

**La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique**

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa [Résolution 2531 \(2024\)](#) «La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique», rappelle qu'en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), les États membres doivent non seulement s'abstenir de toute atteinte au droit à la liberté d'expression, mais qu'ils ont également l'obligation positive de garantir un environnement sûr et favorable à la participation de tout un chacun au débat public, sans crainte, même lorsque les opinions vont à l'encontre de celles qui sont défendues par les autorités officielles ou par une grande partie de l'opinion publique.
2. La Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs de médias appelle les États membres à «faire preuve de vigilance pour garantir que la législation et les sanctions ne s'appliquent pas de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ils devraient également prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but de les intimider ou de les faire taire».
3. De façon similaire, la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet appelle les États membres à «envisager d'adopter une législation appropriée pour prévenir les contentieux stratégiques contre la participation du public (SLAPP) ou les litiges abusifs et vexatoires utilisés dans le but de restreindre le droit à la liberté d'expression des utilisateurs, des fournisseurs de contenus et des intermédiaires».
4. Cependant, les poursuites-bâillons restent fréquentes dans les juridictions de trop nombreux États membres du Conseil de l'Europe en raison de l'absence de mécanismes procéduraux adéquats pour prévenir, réparer et sanctionner les poursuites abusives qui entravent le droit à la liberté d'expression et la participation publique.
5. L'Assemblée est préoccupée par ce phénomène et se félicite vivement de l'initiative prise par le Comité des Ministres de charger son Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) d'élaborer un projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites-bâillons.
6. L'Assemblée salue le travail accompli par le CDMSI et son Comité d'experts sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (MSI-SLP), auquel le rapporteur de l'Assemblée sur cette question a également contribué.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15869](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Stefan Schennach; et [Doc. 15879](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance).



*Recommandation 2267 (2024)*

7. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 7.1. d'adopter une recommandation audacieuse sur la lutte contre l'utilisation de poursuites-bâillons conformément aux propositions du CDMSI;
  - 7.2. d'encourager et de surveiller la mise en œuvre rapide et effective par les États membres des lignes directrices énoncées dans la recommandation, y compris le large éventail de mécanismes de sauvegarde et de recours qu'elle comprend.



## Recommendation 2267 (2024)<sup>1</sup>

Provisional version

# Countering SLAPPS: an imperative for a democratic society

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly, referring to its [Resolution 2531 \(2024\)](#) “Countering SLAPPS: an imperative for a democratic society”, recalls that under Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) member States not only must refrain from interfering with the right to freedom of expression, but they also have a positive obligation to ensure a safe and favourable environment for participation in public debate by everyone, without fear, even when their opinions run counter to those defended by official authorities or significant parts of the public.

2. Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors calls on member States to “exercise vigilance to ensure that legislation and sanctions are not applied in a discriminatory or arbitrary fashion against journalists and other media actors. They should also take the necessary legislative and/or other measures to prevent the frivolous, vexatious or malicious use of the law and legal process to intimidate and silence journalists and other media actors”.

3. Similarly, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers on the roles and responsibilities of internet intermediaries calls on member States to consider adopting “appropriate legislation to prevent strategic lawsuits against public participation (SLAPP) or abusive and vexatious litigation against users, content providers and intermediaries which is intended to curtail the right to freedom of expression”.

4. However, SLAPPS are prospering in the jurisdictions of too many Council of Europe member States because of the lack of adequate procedural mechanisms to prevent, remedy and sanction abusive lawsuits which hinder the right to freedom of expression and public participation.

5. The Assembly is concerned by this phenomenon and warmly welcomes the initiative taken by the Committee of Ministers to entrust its Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI) to draw up a draft recommendation of the Committee of Ministers to member States on countering the use of SLAPPS.

6. The Assembly commends the work accomplished by the CDMSI and its Committee of Experts on Strategic Lawsuits against Public Participation (MSI-SLP), to which the Assembly’s rapporteur on this issue also contributed.

7. Therefore, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:

7.1. adopts a bold recommendation on countering the use of SLAPPS following CDMSI proposals;

7.2. encourages and monitors the prompt and effective implementation by the member States of the guidelines set forth by the recommendation, including the wide range of safeguards mechanisms and remedies therein.

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15869](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Stefan Schennach; and [Doc. 15879](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (6th sitting).



**Résolution 2532 (2024)<sup>1</sup>**  
Version provisoire**Garantir la liberté des médias et la sécurité des journalistes:  
une obligation des États membres**

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire défend fermement le droit à la liberté d'expression et rappelle que la liberté des médias et la sécurité des journalistes sont deux piliers d'une véritable démocratie. En vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), les États membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation positive d'établir un cadre juridique solide pour le pluralisme des médias et pour que les journalistes et autres acteurs des médias travaillent en toute sécurité; or, nous sommes loin d'avoir atteint cet objectif.
2. Depuis la création en 2015 de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, le nombre d'alertes postées chaque année n'a cessé d'augmenter et a plus que doublé en huit ans, passant de 108 en 2015 à 289 en 2022. Par ailleurs, le nombre de pays concernés par les alertes est à la hausse, tandis que le pourcentage d'alertes considérées comme «résolues» est en nette diminution avec moins de 5 % en 2023.
3. Malheureusement, les menaces à la liberté des médias et à la sécurité des journalistes émanent souvent des autorités étatiques et des forces politiques au pouvoir, et l'Assemblée regrette vivement que, près de 10 ans après la mise en place de la plateforme, les objectifs initiaux qui étaient d'améliorer la protection des professionnels des médias et d'encourager l'adoption de lois et de pratiques appropriées n'aient pas été remplis. Toutefois, l'Assemblée se félicite des modifications récemment apportées à la plateforme, par exemple l'indication du type d'action attendue de la part des États membres en réponse aux alertes, ainsi que les conditions à réunir pour que ces alertes soient considérées comme résolues.
4. Des signes inquiétants ont trait aussi à une mauvaise exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme y compris l'inaction pour remédier aux violations constatées dans les cas spécifiques concernés et résoudre les problèmes systémiques. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent honorer les obligations qui leur incombent au titre de la Convention, comme établi par la Cour dans sa jurisprudence, et ce point n'est pas négociable.
5. Les conséquences économiques et sociales négatives, dans tous les secteurs et toutes les couches de la société, de la pandémie de covid-19, puis de la guerre d'agression contre l'Ukraine, ont également contribué à la détérioration de l'environnement médiatique et des conditions de travail des journalistes. Dans plusieurs pays, le contrôle gouvernemental de l'information s'est renforcé et les réactions face à l'expression d'opinions critiques se sont durcies. Le désarroi social et les tensions engendrés par ces crises successives ont également donné lieu à des manifestations publiques au cours desquelles des journalistes et leurs collaborateurs techniques ont malheureusement été victimes de violences, commises tant par des manifestants que par la police. La guerre en Ukraine suscite de nouvelles et profondes inquiétudes: les journalistes qui rendent compte du conflit le plus important en Europe depuis la seconde guerre mondiale mettent leur sécurité et leur vie en danger.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15891](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Mogens Jensen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2268 \(2024\)](#).



*Résolution 2532 (2024)*

6. Année après année, l'Assemblée met en évidence, dans ses rapports et ses résolutions, les faiblesses des écosystèmes médiatiques des États européens et exhorte les autorités concernées d'y remédier. Les études et les analyses réalisées par les organisations partenaires, ainsi que les données statistiques concernant les menaces visant des opérateurs de médias et des journalistes, révèlent diverses tendances négatives: nombreux actes criminels perpétrés à l'encontre de journalistes, y compris meurtres, harcèlement judiciaire et campagnes de diffamation; menaces pesant sur les femmes journalistes; et appropriation des médias, entre autres exemples. De plus, à la fin de l'année 2023, 68 journalistes et professionnels des médias étaient détenus en Europe.

7. L'Assemblée se déclare profondément préoccupée par ces multiples atteintes à la liberté des médias et par les trop nombreux cas d'impunité, notamment en ce qui concerne les meurtres de journalistes, dont certains n'ont toujours pas été élucidés après plus d'une décennie. Elle insiste sur le devoir qu'ont les autorités de l'État d'enquêter sur chaque acte criminel commis à l'encontre de journalistes et d'en traduire en justice les commanditaires, les auteurs et les complices.

8. Il est urgent de faire appliquer les normes élevées établies par le Conseil de l'Europe en matière de liberté des médias, d'assurer une protection efficace des journalistes et de soutenir, dans tous les États membres, un environnement sûr et favorable au pluralisme et à l'indépendance des médias. Toutes les forces politiques devraient travailler de concert pour promouvoir un changement de mentalité dans la manière dont on s'attaque à ce problème: la liberté des médias est un bien public, un atout majeur d'une valeur incommensurable tant pour les partis de la majorité que pour ceux de l'opposition.

9. L'Assemblée se félicite vivement de la reconnaissance par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, réunis lors du 4<sup>e</sup> Sommet à Reykjavik les 16 et 17 mai 2023, «du rôle de premier plan joué par le Conseil de l'Europe dans l'élaboration de normes internationales sur la liberté d'expression et les questions connexes telles que la liberté des médias», et de leur engagement à poursuivre «[leurs] efforts collectifs pour la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias». L'Assemblée salue également le lancement, le 5 octobre 2023 à Riga, de la Campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes qui fournit l'impulsion nécessaire pour agir plus efficacement tous ensemble.

10. Par conséquent, l'Assemblée appelle les États membres à soutenir pleinement cette campagne et à y contribuer activement. Dans ce cadre, les États membres devraient:

10.1. élaborer des stratégies nationales globales et des plans d'action cohérents, fondés également sur la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, veiller à associer les parlements nationaux à leur conception et à leur suivi, et allouer des ressources suffisantes à leur mise en œuvre;

10.2. revoir la législation qui se prête à une utilisation abusive ou à mauvais escient pour restreindre indûment la liberté des médias, menacer des journalistes et chercher à les réduire au silence; à cet égard, la dépenalisation de la diffamation ainsi que l'introduction de contre-mesures adéquates aux «poursuites-bâillons» (désignées aussi par l'acronyme anglais «SLAPP» pour *Strategic Lawsuits Against Public Participation*) – dont celles prévues dans le projet de résolution sur «La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique» – sont des dispositions essentielles qu'il convient de prendre d'urgence;

10.3. analyser les conditions politiques, juridiques et économiques qui conduisent à l'appropriation des médias, et prendre des mesures adéquates pour lutter contre ce phénomène et protéger les médias indépendants;

10.4. améliorer le cadre législatif et réglementaire afin de se protéger contre toute ingérence politique et concentration excessive de la propriété des médias; cela suppose notamment de renforcer les règles relatives à la transparence de la propriété officielle et effective des médias et à leur contrôle, conformément aux exigences énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété et la [Résolution 2065 \(2015\)](#) «Accroître la transparence de la propriété des médias» de l'Assemblée;

10.5. soutenir les véritables médias de service public, en assurant leur viabilité et leur indépendance éditoriale, conformément aux normes élémentaires fixées par les «Principes directeurs pour la gouvernance des médias de service public» annexés à la Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, et la [Résolution 2179 \(2017\)](#) «L'influence politique sur les médias et les journalistes indépendants»;

- 10.6. veiller à ce que les modalités de financement des médias privés reposent sur des critères objectifs et équitables, et qu'elles sont appliquées de manière transparente et non discriminatoire; les régimes d'aides publiques aux médias privés devraient être destinés à renforcer le pluralisme et à garantir l'accès à une information de qualité dans toutes les régions d'Europe, en prêtant également attention aux médias non commerciaux, ainsi qu'à ceux qui sont l'expression d'une perspective locale ou de la diversité culturelle;
- 10.7. surveiller l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'article 10 de la Convention, afin de s'assurer de leur mise en œuvre pleine, entière et rapide par les autorités concernées;
- 10.8. mettre en place des dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide, fondés sur les bonnes pratiques, afin de traiter efficacement les alertes graves visant à prévenir les menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes, ou du moins d'y remédier rapidement; à cet effet, renforcer le dialogue et la coopération entre les professionnels des médias, la police et les autorités judiciaires;
- 10.9. développer la capacité opérationnelle de la police et des services judiciaires à enquêter sur les auteurs et les commanditaires d'actes illicites visant des journalistes et à engager des poursuites effectives à leur rencontre;
- 10.10. adopter une approche différenciée par genre pour lutter contre la violence fondée sur le genre, qui devrait être considérée comme une circonstance aggravante des crimes; introduire des mesures de protection spécifiques contre le harcèlement et les menaces envers les femmes journalistes, en particulier en ligne, et veiller à donner au système de justice pénale les moyens lui permettant d'enquêter sur tous les cas de violence sexiste et d'en poursuivre toutes les personnes responsables;
- 10.11. mettre en œuvre des mesures appropriées pour protéger les journalistes lors de manifestations et d'autres événements publics durant lesquels ils sont le plus exposés, y compris des programmes de sensibilisation et de formation adaptés à l'intention des forces de l'ordre.
11. Si la liberté des médias et la sécurité des journalistes sont gravement menacées dans la plupart de nos pays, les alertes sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et les rapports des organisations de défense de la liberté des médias montrent que ces problèmes sont plus aigus dans certains États membres. L'Assemblée est préoccupée, en particulier, par le niveau élevé de harcèlement visant les journalistes en Azerbaïdjan, par l'expansion du phénomène d'appropriation des médias en Hongrie, en Pologne et en Serbie, et par le nombre alarmant de journalistes détenus en Türkiye. L'Assemblée exhorte ces pays à s'engager dans la Campagne pour la sécurité des journalistes et à mettre en œuvre, dans ce cadre, des mesures appropriées pour remédier à ces problèmes.
12. L'Assemblée rappelle sa Résolution 2317 (2020) du 28 janvier 2020 intitulée «Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe» et réitère son appel à la libération sans délai de Julian Assange.
13. L'Assemblée est consciente de la situation difficile à laquelle sont confrontés les médias et les journalistes en Ukraine, qui sont victimes d'attaques et de destructions d'infrastructures, et exhorte les États membres à apporter un soutien ciblé aux médias ukrainiens et à aider les journalistes en Ukraine, mais aussi les journalistes en exil originaires de la Fédération de Russie et du Bélarus, dans l'exercice de leurs activités.
14. L'Assemblée appelle tous les États membres à coopérer avec les partenaires de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et à mettre en place des mécanismes de réponse efficaces aux alertes, assortis d'actions et de mesures destinées à remédier aux violations de la liberté des médias et à prévenir leur répétition dans le futur. Un dialogue entre les représentants des États membres et les organisations partenaires de la plateforme peut permettre d'adopter une approche constructive, comme ce fut le cas en 2022 en Albanie, en Hongrie et au Kosovo\*<sup>2</sup>.
15. Enfin, l'Assemblée réitère son engagement résolu et sans faille en faveur de l'application des normes du Conseil de l'Europe relatives au droit à la liberté d'expression, à la liberté des médias et à la sécurité des journalistes. Elle estime que la Campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes est une occasion unique de sensibiliser davantage les parlementaires et de renforcer le rôle des parlements dans la défense de la liberté des médias. L'Assemblée souhaiterait que cette campagne revête une dimension parlementaire et interparlementaire importante. Par conséquent, elle encourage vivement les parlements nationaux à y participer activement et, notamment, à favoriser les réformes législatives requises et à prendre

---

2. \*Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

*Résolution 2532 (2024)*

des initiatives pour sensibiliser le public à la nécessité de protéger la liberté des médias et la sécurité des journalistes. L'Assemblée est prête à contribuer directement au succès de la campagne et décide de continuer à participer étroitement au processus.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



**Resolution 2532 (2024)<sup>1</sup>**  
Provisional version

## Guaranteeing media freedom and the safety of journalists: an obligation of member States

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stands firmly for the defence of the right to freedom of expression and recalls that media freedom and safety of journalists are cornerstones of true democracy. According to Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”), member States of the Council of Europe have a positive obligation to establish a sound legal framework for media pluralism and for journalists and other media actors to work safely; however, we are far from having reached this result.
2. Since the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists was established in 2015, the number of alerts posted yearly has grown constantly, and it has more than doubled in eight years, rising from 108 in 2015 to 289 in 2022. Moreover, the number of countries concerned by alerts has increased, while the percentage of alerts considered as “resolved” has significantly decreased, to less than 5% in 2023.
3. Unfortunately, State authorities and political forces in power are in many cases at the origin of threats to media freedom and safety of journalists, and the Assembly deeply regrets that, almost 10 years after the creation of the platform, its initial goals of improving protection of media professionals and fostering the adoption of adequate laws and practices have not been fulfilled. However, the Assembly welcomes the recently introduced changes to the platform, for example by mentioning what type of action is expected from member States in response to the alerts, and what circumstances might lead to the alert being considered as resolved.
4. Worrying signals also relate to a lack of proper execution of the judgments of the European Court of Human Rights, including lack of action to remedy violations in the relevant specific cases and solve systemic problems. Council of Europe member States must honour their obligations under the Convention as determined by the case law of the Court and this is not negotiable.
5. The negative economic and social consequences – in all sectors and at all social layers – of the Covid-19 pandemic and then of the war of aggression against Ukraine, have also led to the deterioration of the media environment and journalists’ working conditions. Governmental control over information has been strengthened in various countries, and reaction to critical opinions has toughened. Social distress and tensions triggered by these successive crises have also translated into public demonstrations during which, tragically, journalists and their technical collaborators have been victims of violence, committed both by demonstrators and by the police. The war in Ukraine has raised new and grave concerns: journalists reporting on the biggest conflict in Europe since the Second World War put their safety and their lives at risk.
6. Year after year, the Assembly’s reports and resolutions identify drawbacks in the media ecosystems of European States and urge the relevant authorities to correct them. Surveys and analysis from partner organisations, as well as statistical data on threats to media operators and journalists, point to negative

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15891](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Mogens Jensen). Text adopted by the Assembly on 25 January 2024 (6th sitting). See also [Recommendation 2268 \(2024\)](#).



*Resolution 2532 (2024)*

trends: numerous criminal acts against journalists including murders; legal harassment and smear campaigns; threats to women journalists; and media capture, among others. Moreover, at the end of November 2023, 68 journalists and media professionals were detained in Europe.

7. The Assembly expresses its strong concern over these multiple attacks to media freedom and the too many cases of impunity, especially in relation to murders of journalists, some of which remain unresolved for more than a decade. It insists on the duty of State authorities to investigate each and every crime against journalists, and bring to justice the instigators, perpetrators and accomplices.

8. There is a pressing need to enforce the high standards on media freedom which the Council of Europe has established, to ensure effective protection of journalists and to uphold in all member States a friendly and safe environment for media independence and pluralism. All political forces should work together in promoting a change of culture in dealing with this issue: media freedom is a public good, a key asset of incommensurable value for both majority parties and opposition ones.

9. The Assembly warmly welcomes the recognition by the Heads of State and Government of the Council of Europe, who met during the 4th Summit in Reykjavik on 16-17 May 2023, of the “Council of Europe’s prominent role in international standard-setting on freedom of expression and related issues such as media freedom”, and their commitment to “continue [their] collective efforts for the safety of journalists and other media actors”. The Assembly also commends the launch, on 5 October 2023 in Riga, of the Council of Europe Campaign for the Safety of Journalists, which provides the momentum for acting more effectively all together.

10. Therefore, the Assembly calls on member States to fully endorse and take an active part in this campaign. Within this framework, member States should:

10.1. develop holistic national strategies and coherent action plans, also based on Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, ensure the involvement of national parliaments in their design and follow-up, and allocate adequate resources for their implementation;

10.2. review legislation which can be abused or misused to unduly restrict media freedom, threaten journalists and seek to silence them; in this respect, decriminalisation of defamation and the introduction of adequate countermeasures to strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) – including those foreseen in the draft resolution on “Countering SLAPPs: an imperative for a democratic society” – are key steps to be taken urgently;

10.3. analyse the political, legal and economic conditions which lead to media capture, and take adequate measures to counter this phenomenon and safeguard independent media;

10.4. improve the legislative and regulatory framework against any political interference and undue concentration of media ownership; this requires, in particular, enhanced rules on transparency of formal and beneficial media ownership and control, in line with the requirements set forth by Recommendation CM/Rec(2018) of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership and Assembly [Resolution 2065 \(2015\)](#) “Increasing transparency of media ownership”;

10.5. support genuine public service media, securing their viability and editorial independence, according to the basic standards set by the “Guiding principles for public service media governance” appended to Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance, and the Assembly [Resolution 2179 \(2017\)](#) “Political influence over independent media and journalists”;

10.6. ensure that financing schemes for private media outlets are based on fair and objective criteria and operated in a transparent and non-discriminatory manner; public support schemes for private media should be intended to reinforce pluralism and ensure access to quality information in all regions of Europe, also paying attention to non-commercial media outlets and media which are the expression of local perspectives, or of cultural diversity;

10.7. monitor the execution of the judgements of the European Court of Human Rights on Article 10 of the Convention, to ensure their full and timely implementation by the concerned authorities;

10.8. establish early warning and rapid response mechanisms, based on good practice, to deal effectively with serious alerts seeking to avoid threats to media freedom and the safety of journalists, or at least to remedy them rapidly; to this aim, reinforce dialogue and co-operation between media professionals, the police and the judiciary;

10.9. strengthen the operational capacity of the police and judiciary to investigate and effectively prosecute the perpetrators and instigators of unlawful acts against journalists;

10.10. adopt a gender-specific approach to counter gender-based violence, which should be regarded as an aggravating circumstance in crimes; introduce specific protective measures against harassment and threats to women journalists, especially online, and ensure that the criminal justice system is well equipped to investigate all cases of sexist violence and prosecute all those responsible;

10.11. implement adequate measures to protect journalists during public demonstrations and other public events, where they are most at risk, including awareness raising and tailored training programmes for police forces.

11. While there are serious threats to media freedom and the safety of journalists in most of our countries, the alerts on the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists and reports of media freedom watchdogs show that these problems are more acute in some member States. The Assembly is concerned, in particular, by the high level of harassment targeting journalists in Azerbaijan, the expanding phenomenon of media capture in Hungary, Poland and Serbia, and the alarming number of journalists detained in Türkiye. The Assembly urges these countries to engage in the Campaign of the Council of Europe for the Safety of Journalists and to implement, within this framework, adequate measures to remedy these issues.

12. The Assembly recalls its Resolution 2317 (2020) of 28 January 2020 entitled "Threats to media freedom and journalists' security in Europe" and reiterates its call for the prompt release of Julian Assange.

13. The Assembly is aware of the difficult situation faced by the media and journalists in Ukraine who suffer from attacks and destruction of infrastructure, and urges member States to provide targeted support to Ukrainian media and assistance to journalists from Ukraine, but also to exiled journalists from the Russian Federation and Belarus, in their work.

14. The Assembly calls on all member States to engage with the partners of the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists and to establish effective response mechanisms to the alerts, followed by actions and measures intended to redress violations of media freedom and avoid their repetition in the future. A constructive approach can be taken through dialogue between representatives of the member States and partner organisations of the platform, as was the case in 2022 in Albania, Hungary and Kosovo\*.<sup>2</sup>

15. Finally, the Assembly reiterates its full and strong commitment to the enforcement of Council of Europe standards concerning the right to freedom of expression, media freedom and the safety of journalists. It considers that the Campaign of the Council of Europe for the safety of journalists is a unique opportunity to raise awareness amongst parliamentarians and strengthen the role of parliaments in upholding media freedom. The Assembly would like a significant parliamentary and interparliamentary dimension to feature in this campaign. Therefore, it strongly encourages national parliaments to play an active role and in particular to foster the required legislative reforms and take initiatives to raise public awareness of the need to safeguard media freedom and the safety of journalists. The Assembly is ready to contribute directly to the success of the campaign and resolves to stay closely involved in the process.

---

2. \*All references to Kosovo, whether the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo.



## Recommandation 2268 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Garantir la liberté des médias et la sécurité des journalistes: une obligation des États membres

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa [Résolution 2532 \(2024\)](#) «Garantir la liberté des médias et la sécurité des journalistes: une obligation des États membres», rappelle qu'en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) les États membres doivent non seulement s'abstenir de toute atteinte au droit à la liberté d'expression, mais qu'ils ont également l'obligation positive d'établir un cadre juridique solide pour le pluralisme des médias et pour que les journalistes et d'autres acteurs des médias travaillent en toute sécurité.

2. La création, en 2015, de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a constitué une étape majeure dans la mesure où elle permet de contrôler les graves menaces qui pèsent sur la sécurité des journalistes et la liberté des médias. Malheureusement, le niveau des alertes postées n'a cessé d'augmenter au fil des années, à la fois en ce qui concerne le nombre d'alertes et de pays concernés.

3. La recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias est un instrument unique qui fournit des lignes directrices aux États membres dans les domaines de la prévention, de la protection, des poursuites, de la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation.

4. Cependant, les journalistes et autres professionnels des médias font toujours l'objet de menaces, d'intimidations et de violences, risquent d'être emprisonnés et risquent même leur vie. En outre, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne sont pas correctement exécutés, si bien qu'aucune mesure n'est prise pour remédier aux violations dans des affaires spécifiques et pour résoudre les problèmes systémiques.

5. L'Assemblée se félicite de la Déclaration finale du 4<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023. Cette déclaration réaffirme le «rôle de premier plan joué par le Conseil de l'Europe dans l'élaboration de normes internationales sur la liberté d'expression et les questions connexes telles que la liberté des médias» et l'engagement des États membres à poursuivre «[leurs] efforts collectifs pour la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias».

6. Le 5 octobre 2023, le Conseil de l'Europe a lancé sa Campagne pour la sécurité des journalistes, avec pour slogan «Journalists matter» (Les journalistes comptent), afin de sensibiliser à l'importance d'un journalisme libre et sûr pour la démocratie, de favoriser le traitement efficace des questions urgentes dans ce domaine et, en définitive, de renforcer la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias. L'Assemblée soutient fermement cette Campagne, et recommande au Comité des Ministres:

6.1. d'encourager l'établissement de structures de coordination nationales efficaces et de points de contact nationaux, et l'adoption de stratégies nationales et de plans d'action concrets par tous les États membres du Conseil de l'Europe;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15891](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Mogens Jensen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance).



*Recommandation 2268 (2024)*

6.2. de suivre attentivement, de promouvoir et de soutenir la mise en œuvre de la campagne dans tous les États membres et l'élaboration de mesures juridiques et autres appropriées visant à créer un environnement sûr pour les journalistes et autres acteurs des médias;

6.3. de favoriser le dialogue avec les partenaires de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, afin de garantir la réactivité et l'adoption de mesures adéquates pour résoudre les alertes qui y sont postées, en particulier quand les menaces résultent de nouvelles législations.

**Recommendation 2268 (2024)<sup>1</sup>**

Provisional version

**Guaranteeing media freedom and the safety of journalists: an obligation of member States**

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly, referring to its [Resolution 2532 \(2024\)](#) “Guaranteeing media freedom and the safety of journalists: an obligation of member States”, recalls that under Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) member States must not only refrain from interfering with the right to freedom of expression, but they also have a positive obligation to establish a sound legal framework for media pluralism and for journalists and other media actors to work safely.
2. The establishment of the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, in 2015, has been a fundamental step as it enables the monitoring of serious threats to the safety of journalists and media freedom. Unfortunately, the level of alerts posted has risen constantly over the years, both in terms of number of alerts and countries concerned.
3. Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors is a unique instrument providing guidelines to member States in the areas of prevention, protection, prosecution, promotion of information, education and awareness raising.
4. However, journalists and other media professionals remain subjected to threats, intimidation and violence, face imprisonment and even their lives are in danger. In addition, the judgments of the European Court of Human Rights are not properly executed, resulting in a lack of action to remedy violations in specific cases and to solve systemic problems.
5. The Assembly welcomes the final Declaration of the 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, which took place in Reykjavik on 16-17 May 2023. This declaration reaffirms “the Council of Europe’s prominent role in international standard-setting on freedom of expression and related issues such as media freedom” and member States’ commitment to “continue [their] collective efforts for the safety of journalists and other media actors”.
6. On 5 October 2023, the Council of Europe launched its Campaign for the Safety of Journalists, with the slogan “Journalists matter”, to raise awareness of the importance of free and safe journalism for democracy, stimulate effective tackling of pressing issues in this domain and ultimately increase the safety of journalists and other media actors. The Assembly strongly supports this campaign, and recommends that the Committee of Ministers:
  - 6.1. encourages the establishment of efficient national co-ordination structures and national focal points, and the adoption of national strategies and concrete action plans by all Council of Europe member States;
  - 6.2. follows carefully, promotes and supports the implementation of the campaign in all member States and the development of appropriate legal and other measures aimed at establishing a safe environment for journalists and other media actors;

---

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15891](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Mogens Jensen). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (6th sitting).



*Recommendation 2268 (2024)*

6.3. encourages dialogue with the partners of the Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, to ensure responsiveness and the adoption of adequate measures to resolve the alerts therein, in particular when threats arise from new legislations.

**Résolution 2533 (2024)<sup>1</sup>**

Version provisoire

**Maltraitance des enfants dans les institutions en Europe**

Assemblée parlementaire

1. En Europe, on ne devrait plus jamais fermer les yeux sur les actes de maltraitance commis sur des enfants, qu'ils soient victimes de prédateurs sexuels, de violence gratuite ou de mauvais traitements dans des institutions publiques, privées ou religieuses, censées être des sanctuaires. L'avenir de trop d'enfants a été brisé de façon irrémédiable. Les révélations, à travers tout le continent, de telles violations des droits humains ont aussi dévoilé de graves erreurs d'appréciation et des fautes professionnelles ou éthiques commises par des tiers. Le récit de ces crimes fait toujours trembler, qu'ils aient eu lieu dans des orphelinats en Irlande ou en Roumanie, dans des écoles en Suède ou en Norvège, dans des institutions gérées par l'Église en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en France ou en Suisse, ou encore dans des fermes en Suisse ou des colonies de vacances en France.
2. Réalité longtemps tue, la somme des souffrances, abus, actes de violence d'ordre sexuel ou autre, subis par des enfants dans des institutions en Europe, est tout autant intolérable que l'impunité qui les entoure et qui perdure encore de nos jours. Ignorer ces actes malveillants, refuser de reconnaître ces faits et la souffrance des victimes, c'est contribuer à maintenir les conditions propices à la poursuite de ces crimes absolument inacceptables.
3. La cause des enfants et leur protection contre la maltraitance recueillent un soutien ferme de la part du Conseil de l'Europe, y compris de son Assemblée parlementaire. L'Organisation a élaboré des normes et des principes pionniers et contraignants, a suivi leur mise en œuvre, a fixé des orientations, et a fourni un appui et un renforcement des capacités à travers, plus particulièrement, les travaux multidisciplinaires du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote), auxquels participe l'Assemblée. Le Conseil de l'Europe s'est imposé comme chef de file du combat permettant la consolidation des droits de l'enfant et surtout comme vecteur de changements positifs.
4. Parmi les six objectifs stratégiques de la quatrième Stratégie pour les droits de l'enfant (2022-2027), «Une vie sans violence pour tous les enfants» et «Une justice adaptée aux besoins de tous les enfants» demeurent des priorités pour l'Organisation et nécessitent une «mise en œuvre continue». Ces objectifs et la réalisation de l'Objectif de développement durable (ODD) 16.2 des Nations Unies visant à «mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants» doivent demeurer une priorité pour l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.
5. Afin de soutenir la lutte contre la violence à l'égard des enfants comme une priorité européenne et de garantir la mise en place de structures nationales permettant une réponse efficace contre ce fléau, l'Assemblée renouvelle les recommandations contenues dans sa [Résolution 2330 \(2020\)](#) «Lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants: renforcer l'action et la coopération en Europe» et sa [Résolution 2294 \(2019\)](#) «Mettre fin à la violence à l'égard des enfants: une contribution du Conseil de l'Europe aux Objectifs

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 janvier 2024 (7<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15889](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez; et avis oral de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantin Efstathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 janvier 2024 (7<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2269 \(2024\)](#).



*Résolution 2533 (2024)*

de développement durable» qui reprenait sa [Résolution 2056 \(2015\)](#) «L'insertion des droits de l'enfant dans les constitutions nationales: un élément essentiel à l'efficacité des politiques nationales en faveur de l'enfance».

6. À travers la promotion des bonnes pratiques, l'Assemblée souhaite ouvrir un débat sur la réparation intégrale de toutes les violences commises sur des enfants. Les violences revêtent de nombreuses formes, sexuelles et autres, et leurs conséquences sur le présent des victimes et sur leur processus de développement doivent être reconnues afin que cette réparation intégrale reflète réellement la gravité du préjudice subi et soit proportionnée à ce préjudice.

7. L'Assemblée appelle donc l'ensemble des États membres:

7.1. à dresser un état des lieux des violences commises en institutions publiques, privées ou religieuses sur des enfants afin d'établir les conditions permettant de libérer la parole des victimes (y compris lorsqu'elles sont devenues adultes) dans un contexte empreint de respect et d'humanité;

7.2. à analyser les circonstances propices à ces actes de maltraitance: placement dans des institutions publiques, privées ou religieuses, mauvais soins, placement des enfants chez des personnes privées, séparation des enfants de leurs parents considérés comme « incompétents », adoptions forcées, etc.;

7.3. à reconnaître les souffrances subies et à assurer une prise en charge complète des séquelles et conséquences de toutes natures (physiques, émotionnelles, sociales, etc.);

7.4. à présenter des excuses officielles et formelles aux victimes d'hier et d'aujourd'hui;

7.5. à poursuivre et à sanctionner les auteurs de ces actes en justice sans délai de prescription;

7.6. à encourager et à soutenir les institutions s'occupant d'enfants et gérées par des acteurs non étatiques ayant des activités sur le territoire national afin qu'elles assument leurs responsabilités et s'assurent que leurs réponses permettent aussi la réparation intégrale de toutes les violences commises sur des enfants;

7.7. à assurer un dédommagement approprié et adéquat des victimes ayant subi une forme quelconque de violence physique, sexuelle ou psychologique, quel que soit leur âge, pour compenser et réparer les préjudices subis et leurs conséquences futures, sans limitation de temps par rapport à la date de perpétration des faits, et de façon proportionnée à la gravité des préjudices subis;

7.8. à soutenir la création de lieux de mémoire sur la maltraitance institutionnelle qui mettent en exergue les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe – droits humains, démocratie et État de droit – afin d'éduquer les générations futures sur l'intérêt supérieur de l'enfant et la protection de son bien-être;

7.9. à s'engager dans un travail de fond de prévention, d'information, de surveillance des institutions et de toutes les configurations de placement d'enfants afin d'atténuer les risques et de pouvoir réagir rapidement en cas de maltraitance.

8. L'Assemblée encourage également l'Union européenne et le Maroc à rejoindre les Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote) afin de contribuer aux travaux du Conseil de l'Europe permettant de renforcer les droits de l'enfant et travailler à l'éradication de toutes les formes de violence qui pèsent sur les enfants, ainsi que de combattre les menaces nouvelles.

9. Enfin, l'Assemblée envisage de mettre à jour son manuel à l'attention des parlementaires afin de soutenir la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote et doter les parlementaires d'instruments efficaces contre les violences à l'égard des enfants.



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



## Resolution 2533 (2024)<sup>1</sup>

Provisional version

# Child abuse in institutions in Europe

Parliamentary Assembly

1. In Europe, we must never again turn a blind eye to the abuse of children, whether they have been victims of sexual predators, gratuitous violence or ill-treatment in public, private or religious institutions that are supposed to be safe havens. Too many children's futures have been shattered beyond repair. The exposure of such human rights violations throughout Europe has also highlighted serious errors of judgement and professional or ethical misconduct committed by third parties. The accounts of these crimes are always harrowing, whether they took place in orphanages in Ireland and Romania, schools in Sweden and Norway, church-run institutions in Germany, Belgium, Spain, France and Switzerland, as well as farms in Switzerland or in summer camps in France.

2. A reality passed over in silence, the amount of suffering, abuse and violence, be it sexual or otherwise, that children have suffered in institutions in Europe is as intolerable as the impunity that surrounds it and still continues today. Ignoring such malicious acts, refusing to acknowledge the acts and the torment of victims play a part in perpetuating the conditions that enable such totally impermissible criminal behaviour to continue to this day.

3. The Council of Europe, including the Parliamentary Assembly, strongly supports children's rights and their protection from abuse. It has developed pioneering, binding standards and norms, monitored their implementation, issued guidance, and provided support and capacity building through, in particular, the multidisciplinary work of the Committee of the Parties to the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (Lanzarote Committee), in which the Assembly participates. The Council of Europe has established itself at the forefront of efforts to consolidate children's rights and, above all, as a driving force for positive change.

4. "Freedom from violence for all children" and "Child-friendly justice for all children", two of the six strategic objectives of the fourth Strategy for the Rights of the Child (2022-2027), remain priority areas for the Organisation, requiring "continuous implementation". These objectives and the achievement of the United Nations Sustainable Development Goal (SDG) 16.2 to "end abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children" must remain a priority for all Council of Europe member States.

5. In order to reaffirm that combating violence against children is a European priority and to ensure that national structures are set up to prevent such violence effectively, the Assembly reiterates the recommendations set out in [Resolution 2330 \(2020\)](#) "Addressing sexual violence against children: stepping action and co-operation in Europe" and in [Resolution 2294 \(2019\)](#) "Ending violence against children: a Council of Europe contribution to the Sustainable Development Goals" which echoed [Resolution 2056 \(2015\)](#) "The inclusion of children's rights in national constitutions as an essential component of effective national child policies".

1. *Assembly debate* on 26 January 2024 (7th sitting) (see [Doc. 15889](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez; and oral opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Constantinos Efstathiou). *Text adopted by the Assembly* on 26 January 2024 (7th sitting).

See also [Recommendation 2269 \(2024\)](#).



*Resolution 2533 (2024)*

6. By promoting good practice, the Assembly seeks to open up a Europe-wide debate on full reparation for all violence committed against children. Violence takes many forms (and is not always sexual) and its effects on victims today and on their development must be recognised so that this full reparation truly reflects the seriousness of and is proportionate to the harm done.
7. The Assembly therefore calls on all member States to:
  - 7.1. take stock of the situation of violence committed in public, private or religious institutions against children in order to create the right conditions for victims to speak out (including as adults) by ensuring they are treated with respect and humanity;
  - 7.2. analyse the circumstances conducive to such abuse, including institutional care in public, private or religious settings, inadequate care, foster care in private homes, the removal of children from parents deemed to be “unfit”, forced adoption, etc.;
  - 7.3. recognise the suffering endured and ensure complete management of after-effects and consequences of all kinds (physical, emotional, social, etc.) ;
  - 7.4. issue an official apology to past and present victims;
  - 7.5. prosecute and sanction perpetrators of these acts without a statute of limitations;
  - 7.6. encourage and support non-State institutions caring for children and operating on the national territory to assume their responsibilities and ensure that their responses also allow full reparation for all violence committed against children;
  - 7.7. ensure that victims, regardless of their age, who have been subjected to any form of physical, sexual or psychological violence are awarded an appropriate and adequate compensation that is proportionate to the gravity of the harm done, as reparation and redress for it and its future impact, with no time limit in relation to the date of the offences and in a manner proportionate to the seriousness of the damage suffered;
  - 7.8. support the creation of places of remembrance of institutional mistreatment which highlight the Council of Europe’s fundamental values – human rights, democracy and the rule of law – in order to educate future generations about the best interests of the child and the protection of children’s well-being;
  - 7.9. embark on a comprehensive programme of prevention and awareness-raising measures, including monitoring institutional care facilities and any situation in which children are taken into care, in order to minimise risks and be able to react quickly in cases of abuse.
8. The Assembly encourages the European Union and Morocco to also accede to the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201, Lanzarote Convention) in order to contribute to the Council of Europe’s efforts to strengthen children’s rights and to work towards the eradication of all forms of violence against children, and to combat new threats.
9. Lastly, the Assembly intends to update its handbook for parliamentarians in order to support the implementation of the Lanzarote Convention and to provide parliamentarians with effective instruments to combat violence against children.



## Recommandation 2269 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Maltraitance des enfants dans les institutions en Europe

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa [Résolution 2533 \(2024\)](#) «Maltraitance des enfants dans les institutions en Europe», l'Assemblée parlementaire propose de mettre à profit les bonnes pratiques et souhaite ouvrir un débat à l'échelle européenne sur la réparation intégrale des violences commises sur des enfants dans des institutions publiques, privées et religieuses en Europe.
2. L'Assemblée se félicite du lancement par le Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote) du 3<sup>e</sup> cycle de suivi sur la protection des enfants contre les abus sexuels commis dans le cercle de confiance.
3. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à encourager le Comité de Lanzarote:
  - 3.1. à prendre en compte l'exemple de bonne pratique de la Suisse qui a reconnu sa part de responsabilité dans des violations des droits des enfants placés en institution et adressé des excuses publiques aux victimes;
  - 3.2. à soutenir les efforts mémoriels des États membres, ainsi que la coopération et l'échange de bonnes pratiques, en encourageant la création de lieux de mémoire commémorant les victimes de maltraitance institutionnelle et mettant en exergue les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe: droits humains, démocratie et État de droit, afin d'éduquer les générations futures sur l'intérêt supérieur de l'enfant et la protection de son bien-être.
4. Elle encourage enfin le Comité des Ministres à soutenir les efforts des États membres dans la reconnaissance des souffrances subies et la prise en charge des conséquences; la présentation d'excuses officielles et formelles aux victimes d'hier et d'aujourd'hui ayant subi une forme quelconque de violence physique, sexuelle ou psychologique, quel que soit leur âge; leur dédommagement afin de réparer les préjudices subis sans limitation de temps par rapport à l'ancienneté des faits; et la poursuite des auteurs de ces crimes sans délai de prescription.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 janvier 2024 (7<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15889](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez; et avis oral de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinou Efstathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 janvier 2024 (7<sup>e</sup> séance).





**Recommendation 2269 (2024)<sup>1</sup>**  
 Provisional version

## Child abuse in institutions in Europe

Parliamentary Assembly

1. Referring to [Resolution 2533 \(2024\)](#) “Child abuse in institutions in Europe”, the Parliamentary Assembly proposes to take advantage of good practice and wishes to open up a Europe-wide debate on full reparation for crimes committed against children in public, private and religious institutions in Europe.
2. The Assembly welcomes the launch of the 3rd monitoring round by the Committee of the Parties to the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (Lanzarote Committee) which will focus on the protection of children against sexual abuse in the circle of trust.
3. The Assembly invites the Committee of Ministers to encourage the Lanzarote Committee to:
  - 3.1. take into account the example of good practice in Switzerland, which has recognised its share of the responsibility for violations of the rights of children placed in institutions and has presented public apologies to victims;
  - 3.2. support the memorial efforts of the member States, as well as co-operation and the exchange of good practices, by encouraging the creation of such memorials commemorating the victims of institutional mistreatment which highlight the fundamental values of the Council of Europe – human rights, democracy and the rule of law – in order to educate future generations on the best interests of the child and the protection of their well-being.
4. Finally, it also encourages the Committee of Ministers to support the efforts of the member States to recognise the suffering inflicted and offer appropriate care for its effects; issue an official apology to past and present victims, subjected to any form of physical, sexual or psychological violence; provide for the compensation for the damage suffered with no time limit in relation to the date of the offences, and prosecution of the authors of such crimes without a statute of limitations.

---

1. *Assembly debate* on 26 January 2024 (7th sitting) (see [Doc. 15889](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez; and oral opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Constantinos Efstathiou). *Text adopted by the Assembly* on 26 January 2024 (7th sitting).



**Résolution 2534 (2024)<sup>1</sup>**

Version provisoire

**L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2023)**

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le travail accompli par la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) dans l'accomplissement de son mandat tel qu'il est défini dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (modifiée) «Création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)». Elle salue en particulier le travail de la commission dans l'accompagnement des 11 pays faisant l'objet d'une procédure de suivi complète (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Hongrie, République de Moldova, Pologne, Serbie, Türkiye et Ukraine) et des 3 pays engagés dans un dialogue postsuivi (Bulgarie, Monténégro et Macédoine du Nord) dans leurs efforts pour se conformer pleinement aux obligations et aux engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, ainsi que des pays faisant l'objet d'un suivi périodique de leurs obligations en tant qu'États membres, qui s'est achevé en 2023 pour la France et Saint-Marin, et qui se poursuit actuellement pour les Pays-Bas.

2. L'Assemblée se félicite des visites d'information effectuées par les rapporteurs respectifs en 2023 en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, en Bosnie-Herzégovine, en France, en Géorgie, aux Pays-Bas, en Pologne, en Serbie et en Türkiye et prend note des conclusions des rapporteurs qui figurent dans les rapports de ces visites.

3. L'Assemblée se félicite des évolutions positives constatées et des progrès réalisés au cours de la période de référence dans les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi complète ou engagés dans un dialogue postsuivi; elle se déclare préoccupée par certains développements négatifs et lacunes persistantes, et invite instamment tous ces pays à intensifier leurs efforts pour honorer pleinement leurs obligations en tant que membres et les engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, tout en étant prête et déterminée à coopérer et à aider les États membres à cet égard.

4. En ce qui concerne les pays qui font l'objet d'une procédure de suivi complète:

4.1. s'agissant de l'Albanie: l'Assemblée se félicite des progrès continus accomplis pour respecter ses obligations et ses engagements envers le Conseil de l'Europe, en particulier en ce qui concerne la réforme du système judiciaire, y compris le contrôle de tous les juges et procureurs, en vue d'assurer son indépendance et son efficacité. Pour ce qui est de la lutte contre la corruption persistante et l'influence de la criminalité organisée dans le pays, l'Assemblée se félicite des résultats tangibles obtenus par la Structure spécialisée dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, notamment dans des affaires de haut niveau. Il importe à présent de transformer ces premiers résultats concrets en tendance irréversible. Le retrait de l'Albanie de la «liste grise» du Groupe d'action financière est important à cet égard. L'Assemblée regrette qu'en dépit d'une certaine amélioration, l'environnement politique en Albanie demeure très polarisé et fragmenté, ce qui nuit au contrôle parlementaire et au bon fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs dans le pays. Tout en

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 26 janvier 2024 (7<sup>e</sup> séance)* (voir [Doc. 15893](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), rapporteur: M. Piero Fassino). *Texte adopté par l'Assemblée le 26 janvier 2024 (7<sup>e</sup> séance)*.



*Résolution 2534 (2024)*

reconnaissant le caractère multiculturel de la société albanaise et la tradition de dialogue interreligieux et de tolérance dans le pays, l'Assemblée constate avec préoccupation que, plus de cinq ans après l'adoption de la loi albanaise sur la protection des minorités, trois décrets essentiels n'ont pas encore été adoptés, ce qui entrave l'application de cette loi et affaiblit la protection des minorités dans le pays. Elle invite instamment les autorités à adopter sans plus tarder ces décrets, qui devraient être pleinement conformes aux exigences de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157). En outre, se référant à l'[Avis 189 \(1995\)](#), l'Assemblée invite les autorités albanaises à signer et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148);

4.2. s'agissant de l'Arménie: l'Assemblée salue l'action des autorités et la solidarité de la population pour accueillir plus de 100 000 réfugiés du Haut-Karabakh et appelle les États membres du Conseil de l'Europe à apporter tout leur soutien à l'Arménie pour l'aider à faire face à cet énorme défi. Elle se félicite de la poursuite des réformes démocratiques et en particulier de l'amélioration du cadre électoral. Elle appelle les autorités à renforcer la liberté et l'indépendance des médias et à poursuivre la réforme du système judiciaire et les efforts de lutte contre la corruption. Elle invite instamment la majorité et l'opposition à s'abstenir de tout discours de haine et de toute stigmatisation et à contribuer à l'établissement d'une véritable culture démocratique fondée sur la reconnaissance par les adversaires politiques de la légitimité de chacun;

4.3. s'agissant de l'Azerbaïdjan: tout en se félicitant de la récente réforme du Conseil supérieur de la magistrature, l'Assemblée regrette que les préoccupations relatives à l'État de droit, à la démocratie pluraliste et aux droits humains restent sans réponse. Elle est profondément préoccupée par la situation des droits humains dans le pays, notamment en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté d'expression, la liberté des médias et la liberté d'association. Les allégations d'arrestations et de détentions à motivation politique, ainsi que les allégations de torture et de mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre et les mauvaises conditions de détention sont préoccupantes dans ce contexte. Rappelant la [Résolution 2494 \(2023\)](#), elle exhorte les autorités à exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier ceux qui révèlent des problèmes structurels ou complexes, dont certains ne sont pas réglés depuis plus de 10 ans. Elle invite aussi les autorités à mettre en œuvre, sans attendre, les recommandations en suspens de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), en particulier celles concernant le cadre législatif relatif aux partis politiques et aux médias. Pour ce qui est de la situation au Haut-Karabakh, l'Assemblée réitère les recommandations qu'elle a formulées dans les [Résolutions 2517 \(2023\)](#) et [2508 \(2023\)](#). L'Assemblée suit également la situation concernant les prisonniers de guerre, les civils et autres captifs arméniens, ainsi que tous les représentants du Haut-Karabakh actuellement détenus en Azerbaïdjan et appelle l'Azerbaïdjan à libérer immédiatement tous les détenus;

4.4. s'agissant de la Bosnie-Herzégovine: l'Assemblée se félicite de la formation rapide de tous les niveaux de gouvernance à la suite des dernières élections. Elle se félicite également de l'adoption de réformes importantes malgré la persistance de graves contestations de l'autorité et de la légitimité des institutions de l'État. L'Assemblée réitère son appel en faveur de réformes constitutionnelles et électorales pour éliminer la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, conformément aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Elle estime qu'il est urgent de procéder à des réformes supplémentaires pour améliorer l'État de droit, l'indépendance du système judiciaire et la lutte contre la corruption. À cet égard, elle est profondément préoccupée par les récentes mesures prises au niveau des entités, qui ont des effets négatifs sur la liberté des journalistes et la liberté d'association;

4.5. s'agissant de la Géorgie: l'Assemblée se félicite de la poursuite des réformes entreprises par le pays pour respecter ses engagements d'adhésion et des obligations en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe. À cet égard, elle se félicite de la récente décision du Conseil européen d'accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne, qui constitue une reconnaissance claire de ses aspirations de longue date. À cet égard, elle est consciente de l'importance de la récente recommandation de la Commission européenne visant à accorder au pays le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne. L'Assemblée se félicite que M. Levan Ioseliani, un ancien membre, ait été nommé médiateur par le Parlement géorgien sur la base d'un consensus entre la majorité au pouvoir et l'opposition. Elle demeure néanmoins profondément préoccupée par l'extrême polarisation continue de l'environnement politique, qui gagne tous les niveaux de la société. Cette polarisation extrême nuit à la mise en œuvre des réformes indispensables à la consolidation démocratique du pays. L'Assemblée demande instamment à la majorité au pouvoir, ainsi qu'aux autres forces politiques du pays, de s'abstenir de toute action susceptible d'accroître les tensions et la polarisation dans le pays.

## Résolution 2534 (2024)

Elle réitère l'appel qu'elle a lancé dans sa [Résolution 2438 \(2022\)](#) en faveur d'une réforme globale de l'appareil judiciaire afin de garantir une véritable indépendance et impartialité de ce dernier. À cet égard, elle regrette que, en dépit de quelques améliorations, les modifications récemment apportées à la loi sur les tribunaux ordinaires, ne réforment pas le Conseil supérieur de la magistrature, dont le fonctionnement est un obstacle majeur à l'indépendance du pouvoir judiciaire, et que, de l'avis de la Commission de Venise, elles ne constituent pas une réforme globale au sens de l'Assemblée. L'Assemblée prend note de l'avis urgent du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH de l'OSCE), demandé par le médiateur géorgien, sur les projets d'amendements à la loi relative aux rassemblements et aux manifestations et, conformément à cet avis, demande instamment aux autorités géorgiennes de les retirer. Elle réitère son plein appui à la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, et déplore et condamne le meurtre récent d'un citoyen géorgien par les forces d'occupation russes;

4.6. s'agissant de la Hongrie: en référence à la [Résolution 2460 \(2022\)](#), l'Assemblée réitère son appel aux autorités hongroises pour qu'elles remédient aux graves problèmes liés au fonctionnement des institutions démocratiques dans le pays en conséquence des effets cumulés de mesures préjudiciables à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la situation des médias, à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes des institutions de l'État. Elle prend note de la réforme judiciaire, adoptée après consultation de la Commission européenne en mai 2023, pour répondre à certaines de ces préoccupations. L'Assemblée note que l'«état de danger» a été prorogé jusqu'au 23 mai 2024 et réaffirme que le recours à des ordres juridiques particuliers doit être circonscrit à ce qui est strictement nécessaire, proportionné et limité dans le temps. L'Assemblée invite le Parlement hongrois à reporter l'examen du paquet législatif sur la «défense de la souveraineté» jusqu'à ce que la Commission de Venise ait rendu un avis, et à répondre pleinement à toutes les préoccupations et recommandations de la Commission, tant dans la lettre que dans l'esprit;

4.7. s'agissant de la République de Moldova: en référence à la [Résolution 2484 \(2023\)](#), l'Assemblée se félicite de la volonté d'intégration européenne des autorités moldaves et de leur ambitieux programme de réformes, notamment dans le domaine judiciaire et dans celui de la lutte contre la corruption et de la «captation de l'État». Elle rappelle qu'il est essentiel, pour mobiliser le large soutien nécessaire aux réformes et leur acceptation par la société moldave, que ces réformes soient mises en œuvre et que les personnes soient nommées conformément aux dispositions juridiques et aux normes du Conseil de l'Europe et sur la base d'un processus de consultation bipartite inclusif. L'Assemblée se félicite de la fin du processus de contrôle préalable applicable au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil supérieur des procureurs et de la décision d'étendre cette procédure à l'ensemble des juges et des procureurs occupant des postes de haut rang. Dans le même temps, elle invite instamment les autorités à veiller à ce que le principe de non-rétroactivité figure de nouveau dans la loi qui régit cette procédure. L'Assemblée prend note des amendements à la législation électorale qui prévoient la possibilité d'exclure, pendant cinq ans, des membres de l'organe exécutif et des personnes exerçant une fonction électorale des partis politiques qui ont été déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle. Elle considère que de telles restrictions portent atteinte au droit d'éligibilité consacré par l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention (STE n° 9) et qu'elles devraient donc être rigoureusement limitées à des motifs juridiques clairement définis, avec la possibilité d'un contrôle juridictionnel. Elle demande instamment aux autorités moldaves de tenir pleinement compte des recommandations de la Commission de Venise à cet égard, bien avant les prochaines élections. Dans ce contexte, l'Assemblée prend note des conclusions de la mission d'observation conjointe du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, du BIDDH de l'OSCE et du Parlement européen du premier tour des élections locales en République de Moldova le 5 novembre 2023, selon lesquelles l'ingérence de l'étranger et les mesures restrictives imposées pour des raisons de sécurité nationale ont eu une incidence négative sur le processus électoral;

4.8. s'agissant de la Pologne: l'Assemblée demeure préoccupée par le respect de l'État de droit dans le pays et la profonde polarisation entre l'opposition et la majorité au pouvoir qui a gagné de nombreux niveaux de la société polonaise et qui nuit au fonctionnement des institutions démocratiques. L'Assemblée appelle les autorités polonaises à exécuter sans condition les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Xero Flor w Polsce sp. Z o.o. c. Pologne* (4907/18); *Reczkovicz c. Pologne* (43447/19) et *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne* (49868/19 et 57511/19). À cet égard, elle réitère son appel en faveur de la réforme du Conseil national de la magistrature pour en rétablir l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif, indépendance dont l'absence nuit à la légitimité du système judiciaire du pays. L'Assemblée se déclare préoccupée par l'adoption de la loi relative à la «Commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la

## Résolution 2534 (2024)

République de Pologne pendant la période 2007-2022» qui, selon la Commission de Venise, comporte des vices de fond et pourrait conduire à de graves violations des droits humains et des normes et règles de l'État de droit. L'Assemblée note que malgré la nomination de ses membres, la Commission d'État ne fonctionne pas encore et elle demande instamment aux autorités de la dissoudre et d'abroger cette loi sans délai. L'Assemblée réitère sa position exprimée dans la [Résolution 2513 \(2023\)](#) sur l'utilisation abusive du logiciel espion Pegasus à des fins politiques et invite instamment les autorités polonaises à donner suite à ses recommandations sans tarder;

4.9. s'agissant de la Serbie: l'Assemblée se félicite de la réforme en cours visant à dépolitiser le système judiciaire et encourage les autorités à adopter, selon un calendrier précis, les textes d'application, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. Elle se félicite également des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) concernant la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Elle encourage les autorités à adopter une stratégie de lutte contre la corruption et à remédier aux lacunes en matière de prévention de la corruption parmi les personnes exerçant des fonctions dirigeantes et dans les rangs de la police. Elle invite instamment les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la criminalité organisée et à s'engager résolument à enquêter et à statuer sur les affaires de crimes de guerre. L'Assemblée note que des élections législatives anticipées se tiendront le 17 décembre 2023. À ce sujet, elle s'inquiète de l'organisation fréquente, à brefs intervalles, d'élections anticipées et invite instamment les autorités à modifier de nouveau la législation électorale pour régler les problèmes de longue date recensés par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE. En ce qui concerne la liberté d'expression, l'Assemblée reste préoccupée par les attaques et les campagnes de diffamation contre des journalistes et médias indépendants, des défenseurs des droits humains et des militants de la société civile, et en particulier par le nombre croissant de poursuites stratégiques contre la mobilisation publique. L'Assemblée appelle les autorités à redoubler d'efforts pour lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Elle attend des autorités serbes qu'elles poursuivent le dialogue pacifique avec le Kosovo\*<sup>2</sup> en vue de résoudre toutes les questions en suspens;

4.10. s'agissant de la Türkiye: l'Assemblée se déclare à nouveau extrêmement préoccupée, comme dans la [Résolution 2518 \(2023\)](#), par le maintien en détention de M. Osman Kavala et exhorte les autorités à le libérer sans délai. Elle réitère également les préoccupations exprimées dans la [Résolution 2459 \(2022\)](#) au sujet de la répression qui continue à s'abattre sur les membres de l'opposition politique et de la société civile, de la tentative de dissolution du Parti démocratique des peuples (HDP), ainsi que et des restrictions à la liberté d'expression et des médias, et de l'interprétation excessivement large de la législation antiterroriste. Elle appelle les autorités à engager, sans plus tarder et conformément aux recommandations de la Commission de Venise, les réformes nécessaires pour rétablir un système efficace d'équilibre des pouvoirs et garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté d'expression. Elle appelle en outre les autorités à donner suite aux préoccupations concernant le cadre électoral et à réunir les conditions nécessaires à la tenue d'élections locales libres et équitables en 2024. Elle appelle les autorités turques à mettre fin à toutes les formes de représailles contre les responsables politiques, les avocats, les journalistes et les militants de la société civile et à garantir un environnement favorable à tous les acteurs de la société civile. Rappelant sa [Résolution 2494 \(2023\)](#), l'Assemblée appelle les autorités à exécuter intégralement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier ceux relatifs aux problèmes structurels ou complexes, dont certains ne sont pas réglés depuis plus de 10 ans;

4.11. s'agissant de l'Ukraine: l'Assemblée salue les efforts déployés sans relâche par les autorités ukrainiennes, et de fait par la société dans son ensemble, pour assurer le fonctionnement des institutions démocratiques et de l'État de droit dans le pays, en dépit de la situation difficile créée par l'agression militaire en cours de la Fédération de Russie. Elle se félicite de l'ambitieux programme de réformes et des progrès accomplis dans sa mise en œuvre en vue d'honorer les obligations et les engagements envers le Conseil de l'Europe et d'atteindre l'objectif d'adhésion à l'Union européenne. Elle prend note et se félicite de l'étroite coopération instaurée avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Commission de Venise, en vue de l'élaboration de ces réformes. L'Assemblée salue les efforts déployés par les autorités ukrainiennes pour lutter contre la corruption endémique dans le pays. Souscrivant pleinement aux conclusions de la Commission de Venise dans son avis sur la «Loi ukrainienne sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de

2. \* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

*Résolution 2534 (2024)*

personnes ayant un poids économique ou politique important dans la vie publique (oligarques)», l'Assemblée se félicite de l'annonce selon laquelle les autorités ont suspendu l'application de cette loi et elle les invite à la retirer purement et simplement au profit d'une approche systémique impliquant le renforcement des outils et des mécanismes existants, comme le recommande la Commission de Venise. En ce qui concerne les efforts constants des autorités pour renforcer l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, l'Assemblée se félicite de l'adoption d'une procédure modifiée de nomination des juges de la Cour constitutionnelle, sachant que la communauté internationale joue un rôle important dans cette procédure. L'Assemblée est consciente de la diversité et du caractère multiethnique de la société ukrainienne et de ses fortes traditions multiculturelles. Elle se félicite par conséquent de l'adoption de la loi sur les minorités nationales (communautés) de l'Ukraine et des modifications apportées par la suite pour tenir compte des recommandations de la Commission de Venise. Elle regrette toutefois que toutes les recommandations essentielles n'aient pas été prises en compte et invite instamment les autorités à réviser, comme la loi sur les minorités le prévoit, les lois sur la langue d'État, les médias et l'éducation, dans le plein respect des normes internationales et en étroite consultation avec la Commission de Venise et les minorités concernées.

5. En ce qui concerne les pays engagés dans un dialogue postsuivi:

5.1. s'agissant de la Bulgarie: l'Assemblée se félicite de la fin de l'instabilité politique dans le pays et de la mise en place, en juin 2023, d'un gouvernement de coalition à la suite des élections législatives anticipées d'avril (les cinquièmes depuis avril 2021). Elle prend note avec satisfaction de la réforme constitutionnelle en cours qui vise à renforcer l'indépendance de la justice, notamment en alignant la composition et la nomination du Conseil supérieur de la magistrature sur les normes européennes, ainsi qu'en révisant les compétences et en renforçant l'obligation de rendre des comptes du procureur général. L'Assemblée encourage les autorités à mener le processus législatif à terme en tenant pleinement compte des recommandations de la Commission de Venise. L'Assemblée se félicite de l'adoption de la loi modifiant et complétant le Code de procédure pénale, de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ou des personnes divulguant des informations sur des violations, ainsi que du processus législatif en cours concernant le projet de loi sur la lutte contre la corruption parmi les personnes occupant des fonctions publiques de haut niveau et la loi sur les marchés publics. Dans le même temps, elle invite instamment les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour continuer les efforts à lutter contre la corruption à haut niveau. L'Assemblée appelle les autorités à adopter une législation relative à la concentration et à la transparence de la propriété des médias en vue de renforcer le pluralisme des médias;

5.2. s'agissant du Monténégro: l'Assemblée se félicite du déroulement démocratique des récentes élections nationales qui ont conduit à la formation d'un nouveau gouvernement, mais regrette que la législation électorale n'ait pas été réformée à temps pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE. Elle appelle les nouvelles autorités à mener dès maintenant les réformes nécessaires pour améliorer l'indépendance du pouvoir judiciaire, la confiance dans le processus électoral, la lutte contre la corruption et la situation des médias, comme il est demandé dans la [Résolution 2374 \(2021\)](#);

5.3. s'agissant de la Macédoine du Nord: l'Assemblée invite toutes les forces politiques à dégager un consensus sur la révision de la Constitution qui permettrait au pays de préparer le terrain en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Elle encourage les autorités à intensifier les réformes engagées pour renforcer la démocratie, l'État de droit et les droits humains. En particulier, l'Assemblée invite instamment les autorités à mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le cadre de ses quatrième et cinquième cycles d'évaluation en ce qui concerne la prévention de la corruption respectivement des parlementaires, des juges et des procureurs ainsi que des personnes exerçant des fonctions exécutives de haut niveau et de la police. Dans ce contexte, elle invite aussi instamment les autorités à prendre pleinement en compte les recommandations du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle appelle les autorités à exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier ceux concernant les mauvais traitements infligés par la police. Tout en saluant les efforts déployés pour lutter contre la discrimination en général et pour protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, l'Assemblée appelle les autorités à redoubler d'efforts pour construire une société multi-ethnique intégrée et pour améliorer la situation des Roms.

*Résolution 2534 (2024)*

6. En ce qui concerne les pays qui ont fait l'objet en 2023 de la procédure d'examen périodique des obligations en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe:

6.1. s'agissant de la France: en référence à la [Résolution 2512 \(2023\)](#), l'Assemblée appelle de nouveau à des réformes législatives et constitutionnelles pour donner suite aux recommandations de la Commission de Venise concernant le Conseil supérieur de la magistrature, le statut des magistrats et l'article 49 de la Constitution française. Elle invite instamment les autorités à mettre en place un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité et à publier des statistiques sur le nombre de personnes blessées ou tuées lors de manifestations afin de renforcer l'obligation des forces de l'ordre de rendre des comptes. Dans ce contexte, l'Assemblée encourage vivement les autorités à améliorer les poursuites dans les 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. Tout en se félicitant des mesures prises par les autorités pour réduire la surpopulation carcérale, l'Assemblée note que les statistiques relatives à la population carcérale montrent une aggravation de la situation. Elle recommande donc aux autorités d'envisager la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation de la population carcérale;

6.2. s'agissant des Pays-Bas: l'Assemblée prend note des élections législatives anticipées du 22 novembre 2023. Elle s'attend à ce que les autorités nouvellement élues tiennent compte des préoccupations et des recommandations exprimées dans l'avis de la Commission de Venise sur la protection juridique des citoyens (rendu à la suite du scandale des allocations familiales) et dans l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale droits humains et État de droit du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif;

6.3. s'agissant de Saint-Marin: dans sa [Résolution 2497 \(2023\)](#), l'Assemblée reconnaissait les structures de gouvernance collégiales uniques de Saint-Marin, reflet de l'héritage démocratique historique du pays et son statut de micro-État. Elle se félicite des réformes entreprises pour renforcer son système d'équilibre des pouvoirs et pour remédier à la vulnérabilité de ses institutions démocratiques à la corruption et aux conflits d'intérêts. L'Assemblée salue le rôle central du Grand Conseil général, le Parlement saint-marinais, dans la gouvernance du pays et recommande de nouveau des réformes qui amélioreraient les conditions dans lesquelles les membres du Grand Conseil général exercent leurs activités parlementaires pour renforcer l'égalité des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Pour ce qui est des médias, l'Assemblée s'inquiète de nouveau de la rigueur des lois sur la protection de la vie privée et de la pénalisation persistante de la diffamation à Saint-Marin qui entravent l'accès aux informations publiques, et qui pourraient pousser les journalistes à s'autocensurer.

7. L'Assemblée se félicite de l'excellente coopération étroite et continue avec la Commission de Venise dans le cadre des procédures de suivi parlementaire, comme en témoigne le nombre élevé d'avis demandés et rendus.

8. L'Assemblée salue les efforts déployés par la commission de suivi, notamment l'échange de vues de haut niveau qui a eu lieu lors de sa réunion à Rome le 4 décembre 2023, en ce qui concerne la mise en œuvre de la Déclaration de Reykjavík, en particulier pour renforcer ses capacités 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, comme décidé par l'Assemblée dans sa [Résolution 2515 \(2023\)](#). Dans ce contexte, l'Assemblée invite la commission à poursuivre sa réflexion sur les mécanismes permettant de renforcer sa réactivité et sa capacité à réagir rapidement à l'évolution de la situation dans les États membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi complète, ne sont pas engagés dans un dialogue postsuivi ni soumis à un examen périodique de leurs obligations envers le Conseil de l'Europe.



**Resolution 2534 (2024)<sup>1</sup>**

Provisional version

## The progress of the Assembly's monitoring procedure (January-December 2023)

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recognises the work carried out by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) in fulfilling its mandate as defined in [Resolution 1115 \(1997\)](#) (modified) "Setting up of an Assembly Committee on the honouring of obligations and commitments by member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)". In particular, it welcomes the committee's work in accompanying the 11 countries under a full monitoring procedure (Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Hungary, the Republic of Moldova, Poland, Serbia, Türkiye and Ukraine) and the 3 countries engaged in a post-monitoring dialogue (Bulgaria, Montenegro and North Macedonia) in their efforts to comply fully with the obligations and commitments they entered into upon accession to the Council of Europe, as well as the countries subject to periodic monitoring of their membership obligations, which was completed in 2023 in respect of France and San Marino and is currently carried out for the Netherlands.

2. The Assembly welcomes the fact-finding visits made in 2023 by the respective rapporteurs to Albania, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Bosnia and Herzegovina, France, Georgia, the Netherlands, Poland, Serbia and Türkiye; and takes note of the findings of the rapporteurs expressed in the reports of these visits.

3. The Assembly welcomes the positive developments and progress made during the reporting period in the countries under a full monitoring procedure or engaged in a post-monitoring dialogue; it expresses its concern about some negative developments and remaining shortcomings and urges all these countries to step up their efforts to fully honour their membership obligations and accession commitments to the Council of Europe, while it stands ready and committed to co-operate and assist member States in this respect.

4. Regarding the countries under a full monitoring procedure:

4.1. with respect to Albania: the Assembly welcomes the continued progress in honouring its obligations and commitments to the Council of Europe especially with regard to the reform of the justice system, including the vetting of all judges and prosecutors, with a view to ensuring its independence and efficacy. With regard to fighting the persistent corruption and influence of organised crime in the country, the Assembly welcomes the tangible results achieved by the Specialised Structure for Anti-Corruption and Organised Crime including with regard to high level cases. It is now important that these first tangible results become a non-reversible trend. The removal of Albania from the so-called grey list of the Financial Action Task Force is a significant development in this regard. The Assembly regrets that, despite some improvement, the political environment in Albania is still very polarised and fragmented, which undermines parliamentary oversight and the proper functioning of the system of checks and balances in the country. While recognising Albania's multicultural society and history of inter-religious dialogue and tolerance, the Assembly is concerned that more than five years after the adoption of the Albanian Law on the Protection of Minorities, three essential by-laws have not yet been adopted, which impedes the implementation of this law, and weakens the protection of minorities in the

1. *Assembly debate* on 26 January 2024 (7th sitting) (see [Doc. 15893](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: Mr Piero Fassino). *Text adopted by the Assembly* on 26 January 2024 (7th sitting).



*Resolution 2534 (2024)*

country. The Assembly urges the authorities to adopt without further delay these by-laws, that should fully adhere to the requirements under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157). In addition, referring to [Opinion 189 \(1995\)](#), the Assembly calls on the Albanian authorities to sign and ratify the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148).

4.2. with respect to Armenia: the Assembly commends the actions of the authorities and the solidarity of the population to receive the more than 100 000 refugees from Nagorno-Karabakh and calls on Council of Europe member States to provide all support to help Armenia tackling this enormous challenge. The Assembly welcomes the continuation of democratic reforms and specifically the improvement of the electoral framework. It calls on the authorities to strengthen media freedom and independence and to continue the reform of the judiciary and the efforts to fight corruption. The Assembly urges both the majority and the opposition to refrain from hate speech and stigmatisation and to contribute to the establishment of a genuine democratic culture based on the recognition by political opponents of each other's legitimacy;

4.3. with respect to Azerbaijan: while welcoming the recent reform of the Judicial Legal Council, the Assembly regrets that concerns with regard to the rule of law, pluralist democracy and human rights remain unaddressed. It is seriously concerned about the human rights situation in the country, in particular with regard to the independence of the judiciary, freedom of expression, media freedom, and freedom of association. Allegations of politically motivated arrests and detention, as well as allegations of torture and ill-treatment by law enforcement officials and poor detention conditions are of concern in this context. Recalling [Resolution 2494 \(2023\)](#), it urges the authorities to fully and swiftly implement the judgments of the European Court of Human Rights, in particular those revealing structural or complex problems, some of which have not been resolved for over 10 years. It also invites the authorities to implement without delay outstanding recommendations of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), in particular those concerning the legislative framework on political parties and media. As regards the situation in Nagorno-Karabakh, the Assembly reiterates its recommendations included in Resolutions [2517 \(2023\)](#) and [2508 \(2023\)](#). The Assembly is also monitoring the situation around the Armenian prisoners of war, civilians and other captives, as well as all detained representatives of Nagorno-Karabakh currently held in Azerbaijan and calls upon Azerbaijan to immediately release all detainees;

4.4. with respect to Bosnia and Herzegovina: the Assembly welcomes the swift formation of all levels of government following the last elections. It also welcomes the adoption of important reforms in spite of the persistence of serious challenges to the authority and legitimacy of the State institutions. The Assembly reiterates its call for constitutional and electoral reforms with the purpose of eliminating the discrimination based on ethnic affiliation, in line with the requirements of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5). It considers that additional reforms are urgently needed to improve the rule of law, independence of the judiciary and fight against corruption. In this regard, the Assembly is deeply concerned by recent steps taken at entity level that negatively affect the freedom of journalists and freedom of association;

4.5. with respect to Georgia: the Assembly welcomes the continuing reforms by the country to honour its accession commitments and membership obligations to the Council of Europe. In that respect, it welcomes the recent European Council decision to grant Georgia EU candidate status, which is a clear recognition of its longstanding aspirations. The Assembly welcomes that Mr Levan Ioseliani, a former member, was appointed as the new Ombudsperson by the Georgian Parliament on the basis of a consensus between ruling majority and opposition. Nevertheless, it remains deeply concerned about the continuing extreme polarisation of the political environment, that is permeating all levels of society. This extreme polarisation is negatively affecting the implementation of the reforms that are essential for the democratic consolidation of the country. It urges the ruling majority, as well as other political forces in the country, to refrain from any actions that could increase the tensions and polarisation in the country. The Assembly reiterates its call in [Resolution 2438 \(2022\)](#) for a holistic reform of the judiciary with a view to ensuring its genuine independence and impartiality. In that respect, it regrets that the recent changes to the Law on Common Courts, despite implementing some improvements, do not reform the High Council of the Judiciary, whose functioning is a key obstacle to the independence of the judiciary, and in the view of the Venice Commission do not amount to a holistic reform as meant by the Assembly. The Assembly takes note of the urgent opinion of the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR), requested by the Georgian Ombudsperson, on the draft amendments to the Law on Assemblies and Demonstrations and, in line with this opinion, urges the Georgian authorities to withdraw these draft

*Resolution 2534 (2024)*

amendments. The Assembly reiterates again its full support for Georgia's sovereignty and territorial integrity within its internationally recognised borders and deplores and condemns the recent killing of a Georgian citizen by Russian occupation forces;

4.6. with respect to Hungary, with reference to [Resolution 2460 \(2022\)](#), the Assembly reiterates its call on the Hungarian authorities to address the serious questions regarding the functioning of democratic institutions in the country as a result of the cumulative effects of measures that negatively impact the independence of the judiciary, the situation of media, and the transparency and accountability of State institutions. It takes note of the judicial reform, adopted after consultation with the European Commission in May 2023, with the objective to address some of these concerns. The Assembly notes that the "state of danger" was further extended until 23 May 2024 and reiterates its position that the use of special legal orders must be restricted to what is strictly necessary and proportionate and must be limited in time. The Assembly calls on the Hungarian Parliament to postpone the consideration of the legislative package on "defense of sovereignty" until an opinion has been issued by the Venice Commission, and to fully address any of the Commission's concerns and recommendations both in letter and in spirit;

4.7. with respect to the Republic of Moldova: with reference to [Resolution 2484 \(2023\)](#), the Assembly welcomes the commitment of the Moldovan authorities to European integration and the programme of ambitious reforms, especially with regard to the judiciary and the fight against corruption and "State capture". It reiterates its position that, in order to ensure the necessary wide support for, and acceptance of, the reforms by the Moldovan society, it is essential that these reforms are implemented, and persons appointed, in accordance with legal provisions and Council of Europe standards and based on an inclusive bi-partisan consultation process. The Assembly welcomes the conclusion of the pre-vetting process for the Superior Council of Magistrates (SCM) and the Superior Council of Prosecutors (SCP) and the decision to extend this procedure to all judges and prosecutors in high-level positions. At the same time, it urges the authorities to ensure that the principle of non-retroactivity is reintroduced into the law that governs this procedure. The Assembly takes note of the amendments to the electoral legislation that introduce the possibility to ban for five years, members of the executive body and members who hold an elected office of political parties that have been declared unconstitutional by the Constitutional Court. It considers that such restrictions affect the right to stand for elections as enshrined in Article 3, Protocol 1 to the Convention (ETS No. 9) and should therefore be very strictly limited to clearly defined legal grounds, with the possibility of judicial review. It urges the Moldovan authorities to fully address the Venice Commission recommendations in this respect, well before the next elections take place. In this context, the Assembly takes note of the conclusions of the joint observation mission of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, the OSCE/ODIHR and the European Parliament for the first round of the local elections in the Republic of Moldova on 5 November 2023, that interference from abroad and restrictive measures imposed due to national security concerns negatively affected the election process;

4.8. with respect to Poland: the Assembly continues to express its concern with regard to the respect for the rule of law in the country and the deep polarisation between opposition and ruling majority which has permeated many levels of the Polish society and is affecting the functioning of the democratic institutions. The Assembly calls upon the Polish authorities to unconditionally implement the judgments of the European Court of Human Rights in the cases of *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* (4907/18); *Reczkovicz v. Poland* (43447/19) and *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland* (49868/19 and 57511/19). In this respect, it reiterates its call for the reform of the National Council of the Judiciary with the objective of re-establishing its independence from the executive, the absence of which is undermining the legitimacy of the judicial system in the country. The Assembly expresses its concern about the adoption of the law on "the State Commission for Investigating Russian Influences on the Internal Security of the Republic of Poland in the period of 2007-2022" which, according to the Venice Commission, is fundamentally flawed and could lead to serious violations of human rights and rule of law standards and norms. The Assembly notes that, while its members have been appointed, the State Commission is not yet functioning and urges the authorities to disband it and abrogate this law without delay. The Assembly reiterates its position in [Resolution 2513 \(2023\)](#) on the abuse of the Pegasus Spyware for political purposes and urges the Polish authorities to address its recommendations without delay;

4.9. with respect to Serbia: the Assembly welcomes the ongoing reform aimed at depoliticising the judiciary and encourages the authorities to adopt, according to a fixed time-schedule, the secondary legislation for its implementation, in line with the Venice Commission's recommendations. The Assembly also welcomes the progress in the implementation of the recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO) concerning prevention of corruption in respect of members of

*Resolution 2534 (2024)*

parliament, judges and prosecutors. It encourages the authorities to adopt an anti-corruption strategy and address the deficiencies in corruption prevention amongst persons with senior executive functions and the police. The Assembly urges the authorities to take further measures to combat organised crime and to show a genuine commitment to investigating and adjudicating war crimes cases. The Assembly takes note that pre-term parliamentary elections were called for 17 December 2023. In this respect, it is concerned about the frequent organisation of early elections at short intervals and urges the authorities to adopt further amendments to the electoral legislation in order to address long-standing issues identified by the Venice Commission and OSCE/ODIHR. With regard to freedom of expression, the Assembly remains concerned about attacks and smear campaigns against independent journalists and media outlets, human rights defenders, and civil society activists, and in particular about the increasing number of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs). The Assembly calls on the authorities to intensify their efforts to combat all forms of violence against women. The Assembly expects the Serbian authorities to continue the peaceful dialogue with Kosovo\*<sup>2</sup> with a view to solving all outstanding issues;

4.10. with respect to Türkiye: the Assembly reiterates its extreme concern expressed in [Resolution 2518 \(2023\)](#) about the continued incarceration of Mr Osman Kavala and exhorts the authorities to release him without delay. The Assembly equally reiterates the concerns expressed in [Resolution 2459 \(2022\)](#) regarding the ongoing crackdown on members of the political opposition and civil society, the attempt to close the Peoples' Democratic Party (HDP), as well as the restrictions on freedom of expression and media freedom and the overbroad interpretation of anti-terror legislation. It calls on the authorities to carry out, without delay and in line with the recommendations of the Venice Commission, the necessary reforms to restore an effective system of checks and balances, to ensure full independence of the judiciary and freedom of expression. The Assembly furthermore calls on authorities to address the concerns about the electoral framework and to ensure the necessary conditions for free and fair local elections in 2024. It calls on the Turkish authorities to put an end to all forms of reprisals against politicians, lawyers, journalists, and civil society activists and to ensure a conducive environment for all civil society actors. Recalling its [Resolution 2494 \(2023\)](#), the Assembly calls on the authorities to implement the judgments of the European Court of Human Rights fully and speedily, in particular those relating to structural or complex problems which have not been resolved for over ten years;

4.11. with respect to Ukraine: the Assembly commends the unabated efforts by the Ukrainian authorities, and indeed whole society, to ensure the functioning of the democratic and rule of law institutions in the country, in spite of the challenging situation presented by the ongoing military aggression by the Russian Federation. It welcomes the ambitious reform agenda, and progress in its implementation with a view to honouring the obligations and commitments to the Council of Europe and to achieve the goal of European Union membership. It notes and welcomes the close co-operation developed with the Council of Europe, and especially the Venice Commission, in the drafting of these reforms. The Assembly acknowledges the efforts by the Ukrainian authorities to fight the endemic corruption in the country. Fully subscribing to the conclusions of the Venice Commission in its opinion on the "Ukrainian Law on the prevention of threats to national security, associated with excessive influence of persons having significant economic or political weight in public life (oligarchs)", the Assembly welcomes the announcement that the authorities have now put the implementation of this law on hold and calls upon the authorities to withdraw this law altogether in favour of a systemic approach of strengthening existing tools and mechanisms as recommended by the Venice Commission. With regard to the ongoing efforts by the authorities to strengthen the independence and efficiency of the justice system, the Assembly welcomes the adoption of a reformed appointment procedure for Constitutional Court judges in which the international community plays a significant role. The Assembly acknowledges the diverse and multi-ethnic Ukrainian society and its strong multicultural traditions. It therefore welcomes the adoption of the Law on National Minorities (Communities) of Ukraine, and the subsequent amendments to address Venice Commission recommendations. However, it regrets that not all key recommendations were addressed and urges the authorities to revise, as foreseen in the Law on Minorities, the laws on the State language, media and education, in full compliance with international standards and in close consultation with the Venice Commission and minorities concerned.

---

2. \* Throughout this text, all reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo.

5. Regarding the countries engaged in a post-monitoring dialogue:
- 5.1. with respect to Bulgaria: the Assembly welcomes the overcoming of the political instability in the country and the establishment, in June 2023, of a coalition government following the April early general elections (the fifth since April 2021). It welcomes the ongoing constitutional reform aimed at reinforcing the judicial independence, in particular by aligning the composition and appointment of the Judicial Supreme Council with European standards as well as by revising the competences and increasing the accountability of the Prosecutor General. The Assembly encourages the authorities to complete the legislative process taking fully into account the Venice Commission's recommendations. The Assembly welcomes the adoption of the Law amending and supplementing the criminal procedure code, the Law on the protection of whistle-blowers or persons publicly disclosing information about violations, as well as the ongoing legislative process with regard to the draft Law on countering corruption among persons holding senior public office and Law on public procurement. At the same time, it urges the authorities to take further measures to continue efforts to combat high-level corruption. The Assembly calls on the authorities to adopt the legislation addressing the issue of concentration and transparency of media ownership with a view to increasing media pluralism;
- 5.2. with respect to Montenegro: the Assembly welcomes the democratic conduct of the recent national elections, leading to the formation of a new government but regrets that the electoral legislation was not reformed in time to implement the recommendations of the Venice Commission and OSCE/ODIHR. It calls on the new authorities to now implement the reforms needed to improve the independence of the judiciary, the trust in the electoral process, the fight against corruption, and the situation of the media, as called upon by [Resolution 2374 \(2021\)](#);
- 5.3. with respect to North Macedonia: the Assembly invites all political forces to reach a consensus on the revision of the Constitution that would allow the country to pave its way to the European Union. It encourages the authorities to step up the reforms launched to strengthen democracy, the rule of law and human rights. In particular, the Assembly urges the authorities to implement GRECO's recommendations from its Fourth and Fifth Evaluation Rounds concerning prevention of corruption respectively of members of parliament, judges and prosecutors and of persons with senior executive functions and the police. In this context, it also urges the authorities to fully address the recommendations of the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL) concerning combating money laundering and the financing of terrorism. The Assembly calls on the authorities to implement the judgments of the European Court of Human Rights fully and rapidly, in particularly those concerning ill-treatment by police. While welcoming the efforts to combat discrimination in general and to protect the rights of persons belonging to national minorities, the Assembly calls on the authorities to make further efforts to build an integrated multi-ethnic society and to improve the situation of Roma.
6. Regarding the countries that were subject in 2023 to the procedure for the periodic review of membership obligations to the Council of Europe:
- 6.1. with regard to France: with reference to [Resolution 2512 \(2023\)](#), the Assembly reiterates its call for legislative and constitutional reforms to address the Venice Commission's recommendations regarding the Superior Judicial Council, the status of magistrates and article 49 of the French Constitution. The Assembly urges the authorities to introduce an effective system of recording identity checks and to publish statistics on the number of people wounded or killed during protests with a view to improving the accountability of law enforcement officials. In that context, the Assembly strongly encourages the authorities to improve the prosecution 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 it welcomes the measures taken by the authorities to reduce prison overcrowding, the Assembly notes that prison population statistics show that the situation is in practice worsening. It therefore recommends the authorities to consider introducing a binding mechanism for regulating the prison population;
- 6.2. with regard to the Netherlands: the Assembly takes note of the anticipated parliamentary elections that took place on 22 November 2023. It expects that the newly elected authorities will address the concerns and recommendations expressed in the Venice Commission's Opinion on the legal protection of citizens (prepared following the so-called child allowances scandal) and in the joint Opinion of the Venice Commission and Directorate General Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power;

*Resolution 2534 (2024)*

- 6.3. with regard to San Marino: in its [Resolution 2497 \(2023\)](#), the Assembly recognised the unique collegiate governing structures of San Marino which reflect the country's historic democratic heritage and its specificity as a micro-State. It welcomes the reforms undertaken to strengthen its system of checks and balances and to address vulnerabilities of its democratic institutions to corruption and conflicts of interest. The Assembly welcomes the central role of the Great and General Council, the Sammarinese Parliament, in the governance of the country and reiterates its recommendation for reforms that would improve the conditions for its members to execute their parliamentary tasks and to strengthen the equality of arms between legislature and executive. With regard to the media, the Assembly reiterates its concerns with regard to the strict privacy laws and the continuing criminalisation of defamation in San Marino which are hindering access to public information and could lead to self-censorship by journalists.
7. The Assembly welcomes the continuing outstanding close co-operation with the Venice Commission in the context of the parliamentary monitoring procedures, as evident from the high number of opinions requested and produced.
8. The Assembly acknowledges the efforts by the Monitoring Committee, including by the high-level exchange of views that took place during its meeting on 4 December 2023 in Rome, with regard to the implementation of the Reykjavik Declaration and especially to strengthen its capacity in terms of early warning, in line with the conclusions of the 2023 Council of Europe Summit and to give consideration to mechanisms to ensure that due account is taken of such early warnings, as decided by the Assembly in [Resolution 2515 \(2023\)](#). In that context, the Assembly invites the committee to continue its reflections on mechanisms to strengthen its reactivity and ability to quickly respond to developments in member States that are not under a full monitoring procedure, engaged in a post-monitoring dialogue or subject to periodic review of their obligations to the Council of Europe.