

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2023-2024

19 AVRIL 2024

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Deuxième partie de la Session ordinaire
Strasbourg, 15-19 avril 2024

RAPPORT

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

par
M. Daems

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2023-2024

19 APRIL 2024

Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa
Tweede deel van de Gewone Zitting
Straatsburg, 15-19 april 2024

VERSLAG

namens de Belgische delegatie
bij de Parlementaire Assemblée
van de Raad van Europa

uitgebracht door
de heer **Daems**

Composition de la délégation / Samenstelling van de delegatie:

Président / Voorzitter: Rik Daems

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

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

Membres / Leden:

Andries Gryffroy
Bob De Brabandere
Karin Brouwers

Suppléants / Plaatsvervangers:

Fourat Ben Chikha
Latifa Gahouchi
Georges-Louis Bouchez
Orry Van de Wauwer
Rik Daems

Délégation belge à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: délégation Chambre:
Belgische delegatie bij de Parlementaire Assemblée 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 deuxième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 14 au 19 avril 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.

*
* *

Parmi les points forts de la session de printemps de l'Assemblée figuraient un débat sur la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, ainsi qu'un débat sur le soutien à la reconstruction de l'Ukraine, y compris une proposition d'utiliser les avoirs gelés de l'État russe dans ce but, avec la participation de M. Ruslan Stefanchuk, président de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine.

L'Assemblée a également tenu un débat d'urgence sur «La mort d'Alexeï Navalny et la nécessité de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie» et sur «La détention arbitraire de Vladimir Kara-Mourza et la persécution systématique des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus», ainsi qu'un troisième rapport proposant des sanctions ciblées contre les personnes impliquées dans la détention, la condamnation et l'empoisonnement antérieur de M. Kara-Mourza.

L'Assemblée a adopté son avis statutaire sur le projet de Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur «L'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit» lors d'un débat d'urgence. Elle a également tenu un débat d'actualité sur «Faire face à la catastrophe humanitaire à Gaza et prévenir une nouvelle escalade au Moyen-Orient suite à l'attaque récente de l'Iran contre Israël».

Parmi les personnalités qui se sont adressées à l'Assemblée figuraient SAS le Prince héritaire Alois von und zu Liechtenstein, et le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères de la République de Moldova, M. Mihail Popșoi. Mme Dominique Hasler,

Het tweede deel van de Gewone Zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 14 tot 19 april 2024 te Straatsburg.

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

België wordt vertegenwoordigd door zeven leden en zeven plaatsvervangende leden.

*
* *

Hoogtepunten van de lentesessie van de Assemblee waren een debat over de aanvraag van Kosovo voor lidmaatschap van de Raad van Europa en een debat over de steun voor de wederopbouw van Oekraïne, inclusief een voorstel om bevroren Russische staatsmiddelen voor dit doel te gebruiken. De heer Ruslan Stefanchuk, voorzitter van de Oekraïense *Verkhovna Rada*, nam deel aan dat debat.

De Assemblee heeft ook een spoeddebat gehouden over «De dood van Alexeï Navalny en de noodzaak om het totalitaire regime van Vladimir Poetin en zijn oorlog tegen de democratie tegen te gaan», over «De willekeurige detentie van Vladimir Kara-Murza en de systematische vervolging van anti-oorlogsdemonstranten in Rusland en Wit-Rusland», en over een derde verslag waarin gerichte sancties worden voorgesteld tegen personen die betrokken zijn bij de detentie, de veroordeling en de eerdere vergiftiging van de heer Kara-Murza.

De Assemblee heeft tijdens een spoeddebat haar statutair advies aangenomen over het ontwerp-kaderverdrag van de Raad van Europa inzake «Kunstmatige intelligentie, mensenrechten, democratie en de rechtstaat». De Assemblee heeft ook een actualiteitsdebat gehouden over «De humanitaire ramp in Gaza en het voorkomen van verdere escalatie in het Midden-Oosten na de recente Iraanse aanval op Israël».

Onder de personaliteiten die zich tot de Assemblee hebben gericht, bevonden zich ZDH Erfprins Alois von und zu Liechtenstein en vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken van de republiek Moldavië, de heer Mihail Popșoi. Mevrouw

ministre des Affaires étrangères du Liechtenstein, a présenté la communication du Comité des ministres dans le cadre de la présidence du Liechtenstein du Conseil de l'Europe. La secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Mme Marija Pejčinovic Burić, a également tenu son habituelle séance de questions.

Parmi les autres débats figuraient «La liberté d'expression et de réunion des personnes LGBTI en Europe», ainsi qu'un débat conjoint sur «Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavik» et sur «Les stratégies du Conseil de l'Europe pour des mers et des océans sains afin de contrer la crise climatique».

Les parlementaires ont également discuté de «La protection des enfants contre la violence en ligne», et ont tenu un débat conjoint sur «Les rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie», et sur «La bonne conduite en matière référendaire».

Enfin l'Assemblée a débattu du «Respect des obligations et engagements de l'Albanie», y compris une proposition de clore la procédure de suivi complète concernant cet État membre.

Le président-rapporteur,

Rik DAEMS.

*
* *

Annexes: Textes adoptés

- Demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe (Avis 302)
- Projet de Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (Avis 303)
- Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie (Résolution 2537)
- Promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé (Résolution 2538)
- Soutien à la reconstruction de l'Ukraine (Résolution 2539 et recommandation 2271)

Dominique Hasler, minister van Buitenlandse Zaken van Liechtenstein, heeft de mededeling voorgesteld van het Comité van ministers in het kader van het voorzitterschap van Liechtenstein van de Raad van Europa. De secretaris-generaal van de Raad van Europa, mevrouw Marija Pejčinovic Burić, heeft ook haar gebruikelijke vragensessie gehouden.

Verder werd er onder meer gedebatteerd over «De vrijheid van meningsuiting en vergadering van lgbti-mensen in Europa». Daarnaast was er een gezamenlijk debat over «De *mainstreaming* van het mensenrecht op een veilig, schoon, gezond en duurzaam milieu dankzij de Reykjavik-procedure» en over «De strategieën van de Raad van Europa voor gezonde zeeën en oceanen om de klimaatcrisis tegen te gaan».

De parlementsleden bespraken ook «De bescherming van kinderen tegen *online* geweld», en hielden een gezamenlijk debat over «De relatie tussen de meerderheid en de oppositie in een democratie», en over «Goede praktijken bij referenda».

Tot slot heeft de Assemblée gedebatteerd over «Het nakomen van verplichtingen en toezeggingen door Albanië», met inbegrip van een voorstel om de volledige monitoring van deze lidstaat te beëindigen.

De voorzitter-rapporteur,

Rik DAEMS.

*
* *

Bijlagen: Aangenomen teksten

- Aanvraag van Kosovo voor lidmaatschap van de Raad van Europa (Advies 302)
- Ontwerpkaderverdrag inzake kunstmatige intelligentie, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat Advies 303)
- Verhouding tussen de meerderheid en de oppositie in een democratie (Resolutie 2537)
- Promotie van een herziene Gedragscode inzake referenda (Resolutie 2538)
- Steun voor de wederopbouw van Oekraïne (Resolutie 2539 en aanbeveling 2271)

- La mort d’Alexeï Navalny et la nécessité de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie (Résolution 2540)
 - La détention arbitraire de Vladimir Kara-Mourza et la persécution systématique des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus (Résolution 2541)
 - Sanctions contre les personnes de la «liste Kara-Mourza» (Résolution 2542)
 - Liberté d’expression et de réunion des personnes LGBTI en Europe (Résolution 2543)
 - Le respect des obligations et engagements de l’Albanie (Résolution 2544)
 - Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavik (Résolution 2545 et recommandation 2272)
 - Vers des stratégies du Conseil de l’Europe pour des mers et des océans sains afin de contrer la crise climatique (Résolution 2546 et recommandation 2273)
 - La protection des enfants contre la violence en ligne (Résolution 2547 et recommandation 2274)
- De dood van Alexei Navalny en de noodzaak om het totalitaire regime van Vladimir Poetin en zijn oorlog tegen de democratie tegen te gaan, (Resolutie 2540)
 - De willekeurige detentie van Vladimir Kara-Murza en de systematische vervolging van anti-oorlogsdemonstranten in Rusland en Wit-Rusland; (Resolutie 2541)
 - Sancties tegen de personen op de «lijst Kara-Murza» (Resolutie 2542)
 - Vrijheid van meningsuiting en vergadering van lgbt-mensen in Europa (Resolutie 2543)
 - Het nakomen van verplichtingen en toezeggingen door Albanië (Resolutie 2544)
 - De mainstreaming van het mensenrecht op een veilig, schoon, gezond en duurzaam milieu dankzij de Reykjavik-procedure (Resolutie 2545 en aanbeveling 2272)
 - Naar strategieën van de Raad van Europa voor gezonde zeeën en oceanen om de klimaatcrisis tegen te gaan (Resolutie 2546 en aanbeveling 2273)
 - De bescherming van kinderen tegen online geweld (Resolutie 2547 en aanbeveling 2274)



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Avis 302 (2024)¹

Version provisoire

Demande d'adhésion du Kosovo* au Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. Le 12 mai 2022, le Kosovo a déposé sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe par une lettre signée par M^{me} Donika Gërvalla-Schwarz, Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères et de la diaspora. Le 24 avril 2023, le Comité des Ministres, conformément à la Résolution statutaire (51) 30 A adoptée le 3 mai 1951, a transmis cette lettre à l'Assemblée parlementaire pour consultation en précisant qu'elle lui était adressée «sans porter préjudice au futur examen de cette demande d'adhésion au Conseil de l'Europe par le Comité des Ministres».

2. Ayant pris note du rapport établi par d'éminents juristes, l'Assemblée reconnaît que le cadre juridique du Kosovo est largement conforme aux normes du Conseil de l'Europe et que sa Constitution est un instrument très progressiste, qui intègre les principales dispositions du plan Ahtisaari et prévoit l'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^o 5) et de ses protocoles, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n^o 157), de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n^o 210, «Convention d'Istanbul»), ainsi que de certains instruments des Nations Unies en matière de droits humains.

3. L'Assemblée reconnaît les progrès réalisés par le Kosovo dans les domaines des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit et salue les avancées faites par le gouvernement actuel, notamment dans les domaines de la lutte contre la corruption et du partenariat civil pour les couples de même sexe («Code civil»).

4. Le Conseil de l'Europe, en synergie avec la communauté internationale, a contribué au renforcement des normes au Kosovo par toute une série d'activités, comprenant des conseils juridiques, une coopération et des solutions spécifiques qui ont permis à ses mécanismes de suivi d'évaluer régulièrement la situation dans des domaines spécifiques de la législation en matière de droits humains. Le Kosovo est devenu membre de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) en 2013 et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) l'année suivante. Depuis 2016, une délégation de l'Assemblée du Kosovo prend part aux travaux de l'Assemblée parlementaire. L'Association des municipalités du Kosovo participe aux travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

5. L'Assemblée estime que les aspirations du Kosovo à adhérer au Conseil de l'Europe devraient recevoir une réponse positive. L'adhésion conduirait au renforcement des normes en matière de droits humains en garantissant l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme à toutes les personnes qui relèvent de la juridiction du Kosovo. Elle permettrait également au Conseil de l'Europe d'assurer un suivi plus complet de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance) (voir [Doc. 15958](#), [Doc. 15957](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Dora Bakoyannis; [Doc. 15964](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Azadeh Rojhan; et [Doc. 15965](#), avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Béatrice Fresko-Rolfo). *Texte adopté par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance).

* Toute référence au Kosovo dans ce texte, 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.



Avis 302 (2024)

l'évolution des situations nationales et de déployer tous les instruments dont il dispose pour contribuer à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit. Par ailleurs, l'adhésion au Conseil de l'Europe représenterait une étape importante dans le processus d'intégration européenne du Kosovo.

6. L'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe serait l'aboutissement d'un dialogue mené pendant deux décennies mais elle ne devrait en aucun cas être considérée comme la fin d'un processus. Au contraire, elle devrait donner une nouvelle impulsion qui permettra au Kosovo de continuer à progresser dans le renforcement des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit et de s'attaquer aux défis et aux sujets de préoccupation en suspens.

7. Ces préoccupations sont notamment l'écart constaté entre le cadre normatif et sa mise en œuvre effective; la nécessité d'améliorer la protection des droits des communautés non majoritaires et de favoriser un climat et un discours public propices à la confiance, à la réconciliation et à l'inclusion; l'accent mis sur les politiques en matière de langue, d'éducation et de jeunesse afin de garantir la cohésion de la société multi-ethnique du Kosovo plutôt que sa fragmentation résultant des clivages ethniques ou linguistiques; la garantie d'un respect total de l'État de droit, indépendamment des considérations politiques; la promotion du respect interinstitutionnel; et le renforcement de la qualité et de l'efficacité de l'appareil judiciaire.

8. Depuis que le Kosovo a posé sa candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe, la situation en matière de sécurité dans les municipalités du nord du Kosovo s'est considérablement détériorée, tandis que le processus de normalisation des relations avec la Serbie et le dialogue entre Pristina et Belgrade, facilité par le représentant spécial de l'Union européenne, M. Miroslav Lajčák, sont dans l'impasse. De nombreux événements ont contribué à une grave escalade des tensions, notamment: les expropriations de terres; la décision d'imposer l'utilisation de plaques d'immatriculation kosovares; les manifestations violentes; la démission massive des Serbes du Kosovo de leurs fonctions dans la police, la justice, et l'administration; les élections locales qui ont donné des résultats dépourvus de légitimité démocratique; le recours des autorités kosovares aux forces de police spéciales pour des tâches de police ordinaires; et l'application de la décision d'introduire l'euro pour les transactions financières, à l'exclusion des autres monnaies, qui a par la suite été reportée.

9. Le 24 septembre 2023, un grave incident de sécurité à Banjska a entraîné la mort d'un policier kosovar et de trois assaillants serbes. La gravité de cette attaque, ses conséquences et les liens des agresseurs avec Belgrade ont montré clairement que le risque de violence ouverte au Kosovo n'est que trop réel et que la sécurité dépend de la protection des droits de la communauté serbe, de l'apaisement des tensions et de la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie.

10. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite du progrès décisif que constitue l'exécution, le 14 mars 2024, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du monastère de Visoki Dečani, qui était en attente d'exécution depuis 2016. La mise en œuvre de cet arrêt montre concrètement que le gouvernement est prêt à agir dans le plein respect de l'État de droit, indépendamment de toute considération politique. L'Assemblée et le Comité des Ministres devraient continuer à suivre cette affaire afin de veiller à ce que l'arrêt soit pleinement exécuté.

11. L'Assemblée considère que l'établissement de l'Association des municipalités à majorité serbe est une étape importante et un moyen de renforcer la participation démocratique et l'autonomisation des Serbes du Kosovo et d'assurer la protection de leurs droits. L'Assemblée estime que l'établissement de l'Association devrait figurer dans l'examen futur par le Comité des Ministres de la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, en tant qu'engagement post-adhésion du Kosovo.

12. L'Assemblée s'attend également à ce que les expropriations soient menées dans le plus strict respect de la loi et que toute législation future dans ce domaine soit pleinement conforme au plan Ahtisaari, notamment en ce qui concerne la protection des biens de l'Église orthodoxe serbe. À ce sujet, l'Assemblée recommande que le projet de loi sur l'expropriation des biens immobiliers qui a été soumis à l'Assemblée du Kosovo soit modifié en conséquence, dans les plus brefs délais.

13. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de l'engagement pris par M. Albin Kurti, Premier ministre du Kosovo, dans une lettre en date du 3 mars 2024, de signer et de ratifier une longue liste de conventions du Conseil de l'Europe, notamment:

13.1. au moment de l'adhésion: la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 5);

Avis 302 (2024)

13.2. dans un délai d'un an à compter de l'adhésion:

- l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2) et ses protocoles n°s 1 et 6 (STE n°s 10 et 162)
- la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157)
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148)
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210)
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197)
- la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126)
- la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90)
- la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196)
- le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 190)
- la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

13.3. dans les deux ans à compter de l'adhésion:

- la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160)
- la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166)
- la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163)
- la Convention civile sur la corruption (STE n° 174)
- le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191)
- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et ses protocoles
- la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 70)
- la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116)
- la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE n° 82)
- le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182);

13.4. ainsi que:

- la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États (STCE n° 200)
- la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et son Protocole additionnel (STE n° 189)
- la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93)
- la Convention culturelle européenne (STE n° 18)
- la Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires (STE n° 32)
- la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (STE n° 165)
- la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (STE n° 15)

Avis 302 (2024)

– la Convention relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne (STE n° 50).

14. De plus, l'Assemblée prend note et se félicite des engagements suivants pris par les autorités du Kosovo:

14.1. en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques et le respect de l'État de droit:

14.1.1. de respecter pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en s'abstenant de toute critique injustifiée susceptible de saper la confiance dans ce système;

14.1.2. de continuer à améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire;

14.1.3. de continuer à lutter contre la corruption et la criminalité organisée;

14.1.4. de veiller à ce que les expropriations soient menées dans le respect le plus strict de la loi et que toute législation future dans ce domaine soit pleinement conforme au plan Ahtisaari, notamment en ce qui concerne la protection des biens de l'Église orthodoxe serbe; de modifier en conséquence le projet de loi sur l'expropriation des biens immobiliers qui a été soumis à l'Assemblée du Kosovo, le plus tôt possible;

14.1.5. de prendre toutes les mesures nécessaires pour désamorcer les tensions dans le nord du Kosovo et de s'abstenir de prendre des décisions susceptibles de porter atteinte aux droits et aux conditions de vie de la communauté serbe et de conduire à une nouvelle détérioration de la situation en matière de sécurité;

14.1.6. de prendre des mesures urgentes pour promouvoir la réintégration des Serbes du Kosovo dans les forces de police, le système judiciaire et le ministère public dans le nord du Kosovo;

14.1.7. de s'abstenir d'utiliser des forces de police spéciales dans le nord du Kosovo pour des tâches de police ordinaires, de veiller à ce qu'elles ne soient déployées qu'en cas de nécessité et de renforcer la coopération avec la KFOR (Force pour le Kosovo) et EULEX (Mission «état de droit» de l'Union européenne au Kosovo);

14.2. en ce qui concerne les droits humains et la protection des communautés non majoritaires:

14.2.1. d'assurer la mise en œuvre effective du cadre juridique pour la protection des minorités nationales;

14.2.2. de prendre des mesures importantes et concrètes afin de mettre en œuvre tous les articles de l'Accord de Bruxelles et de l'Accord d'Ohrid, ce qui inclut l'établissement de l'Association des municipalités à majorité serbe dès que possible;

14.2.3. de remédier d'urgence à l'absence d'une approche globale et coordonnée des questions et des droits relatifs aux minorités; cette approche devra être élaborée et mise en œuvre en coopération avec les personnes concernées et de manière à tenir compte des besoins spécifiques des différentes communautés;

14.2.4. d'allouer des ressources suffisantes pour mettre effectivement en œuvre la législation sur l'utilisation des langues et garantir l'ancrage juridique et l'indépendance du Bureau de la ou du Commissaire aux langues, et de mettre à sa disposition des ressources appropriées;

14.2.5. de renforcer les mesures de soutien à l'intégration socio-économique et à la participation politique des personnes appartenant à des communautés non majoritaires;

14.2.6. de prendre des mesures visibles et significatives visant à encourager la réconciliation entre les communautés du Kosovo, notamment dans le discours politique; d'adopter des stratégies concrètes pour faciliter le dialogue intercommunautaire et créer des espaces et des activités axés sur la réconciliation, en particulier dans le domaine de l'éducation, afin d'ouvrir la voie à un développement sociétal inclusif et d'instaurer un climat de confiance;

14.2.7. de promouvoir l'enseignement des langues non majoritaires dans les écoles;

14.2.8. d'assurer l'accès effectif à un enseignement primaire et secondaire de qualité et à des manuels scolaires pour tous les enfants, y compris les enfants handicapés, les enfants appartenant à des communautés non majoritaires et les enfants issus de groupes défavorisés;

Avis 302 (2024)

- 14.3. en ce qui concerne les relations internationales:
- 14.3.1. de continuer à participer au dialogue facilité par l'Union européenne et à honorer les engagements et obligations contractés sous son égide;
 - 14.3.2. de déployer de réels efforts dans le processus de normalisation des relations avec la Serbie;
 - 14.3.3. de régler les différends internationaux de manière pacifique et de promouvoir les relations de bon voisinage dans la région.
15. L'Assemblée recommande également au Kosovo de signer et de ratifier les conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe ci-après:
- les protocoles n^{os} 1, 4, 7, 12, 13 et 16 à la Convention européenne des droits de l'homme
 - la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n^o 201)
 - la Convention pénale sur la corruption (STE n^o 173)
 - l'Accord partiel élargi instituant le groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou)
 - l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'Aggression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.
16. L'Assemblée invite le Kosovo:
- 16.1. à participer pleinement au mécanisme du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et à mettre en œuvre par la suite ses recommandations sans délai;
 - 16.2. à modifier la composition du Conseil des procureurs du Kosovo conformément aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis CDL-AD(2023)043 adopté les 15-16 décembre 2023;
 - 16.3. à saisir la Commission de Venise d'une demande d'avis concernant le nouveau projet de loi sur l'expropriation;
 - 16.4. à veiller à ce que les responsables politiques fassent preuve de retenue en s'abstenant de critiquer les décisions du pouvoir judiciaire;
 - 16.5. à améliorer le respect des procédures administratives, notamment en ce qui concerne les expropriations et les nominations de fonctionnaires, ainsi qu'à envisager la mise en place d'une procédure de réclamation administrative;
 - 16.6. à engager des réformes procédurales pour remédier à la durée excessive des procédures judiciaires et à envisager de créer une voie de recours spécifique en cas de procédures excessivement longues;
 - 16.7. à réduire le recours excessif à la détention avant inculpation et à la détention provisoire pour des périodes excessivement longues et sans motifs valables;
 - 16.8. à promouvoir l'utilisation de techniques de maintien de l'ordre de nature à désamorcer les tensions, en particulier par la police déployée dans le nord du Kosovo;
 - 16.9. à améliorer la formation et l'enseignement linguistiques afin de satisfaire, dans la pratique effective, aux exigences constitutionnelles en matière de bilinguisme, en particulier au sein des services de police et du système judiciaire;
 - 16.10. à sensibiliser les agents de police, les procureurs et les juges aux crimes de haine et à renforcer leur capacité à traiter avec tact les personnes qui en sont victimes, et à améliorer la réponse de ces différents acteurs du système judiciaire face au problème de la violence domestique.
17. L'Assemblée réaffirme l'importance de la protection des droits humains de toutes et tous, y compris des droits des personnes issues des communautés non majoritaires, des droits des femmes, des droits des personnes LGBTI et des personnes en situation de handicap. Elle appelle les autorités kosovares:
- 17.1. à assurer la reconnaissance juridique des unions civiles de couples de personnes de même sexe;

Avis 302 (2024)

- 17.2. à intensifier les efforts afin de lutter contre les discriminations, quel qu'en soit le motif;
 - 17.3. à promouvoir l'égalité des genres;
 - 17.4. à prévenir et lutter contre les violences fondées sur le genre, ainsi qu'à poursuivre et punir les auteurs de ces violences;
 - 17.5. à prévenir et lutter contre le discours de haine.
18. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée considère que le Kosovo a la capacité et la volonté:
- 18.1. de respecter les dispositions de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe qui énonce que «[t]out membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales»;
 - 18.2. de collaborer sincèrement et activement à la réalisation de l'objectif du Conseil de l'Europe tel qu'il est spécifié au chapitre I de ce Statut, remplissant ainsi les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe telles qu'elles sont énoncées à l'article 4 du Statut.
19. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres:
- 19.1. d'inviter le Kosovo à devenir membre du Conseil de l'Europe sous le nom de «Kosovo»;
 - 19.2. d'attribuer au Kosovo trois sièges à l'Assemblée parlementaire.
20. Tout en soutenant l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, l'Assemblée est consciente des circonstances sans précédent de cette demande, étant donné qu'un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ne reconnaissent pas le Kosovo en tant qu'État. La diplomatie, le dialogue et le compromis sont nécessaires pour s'assurer que la future admission du Kosovo ne crée pas une fracture dans l'unité des États membres du Conseil de l'Europe, sapant ainsi l'esprit du Sommet de Reykjavík. L'Assemblée invite donc le Comité des Ministres à s'assurer:
- 20.1. que l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe ne préjuge pas de la position de chacun des États membres à l'égard du statut d'État du Kosovo;
 - 20.2. que les États membres, quelle que soit la position qu'ils peuvent exprimer à l'égard de la demande d'adhésion du Kosovo, respectent la décision prise par le Comité des Ministres et collaborent sincèrement et effectivement à sa mise en œuvre en veillant au bon fonctionnement des institutions, organes et mécanismes du Conseil de l'Europe;
 - 20.3. que, lorsque le Kosovo aura été admis comme État membre aux fins du Statut du Conseil de l'Europe, l'Organisation mettra fin à sa politique de neutralité à l'égard de son statut.
21. De même, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à ne ménager aucun effort diplomatique et politique pour que l'adhésion du Kosovo soit non seulement bénéfique au Kosovo et à toute personne qui relève de sa juridiction, mais aussi un facteur de stabilité, de sécurité démocratique et de paix dans les Balkans occidentaux et en Europe.
22. En vue d'assurer le respect des engagements et obligations contractés et de suivre la mise en œuvre de ses recommandations, l'Assemblée décide, conformément à sa [Résolution 1115 \(1997\)](#), d'ouvrir la procédure de suivi pour le Kosovo à compter de son adhésion au Conseil de l'Europe.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Opinion 302 (2024)¹

Provisional version

Application by Kosovo* for membership of the Council of Europe

Parliamentary Assembly

1. Kosovo applied for membership of the Council of Europe on 12 May 2022 with a letter signed by Ms Donika Gërvalla-Schwarz, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and Diaspora. On 24 April 2023, the Committee of Ministers transmitted the letter to the Parliamentary Assembly for consultation, in pursuance of Statutory Resolution (51) 30 A adopted on 3 May 1951. The decision on the transmission clarifies that it is “without prejudice to the Committee of Ministers’ future consideration of this application to accede to the Council of Europe”.

2. Having taken note of the eminent lawyers’ report, the Assembly acknowledges that Kosovo’s legal framework is broadly in line with Council of Europe standards and that its Constitution is a very progressive instrument, incorporating the key provisions of the Ahtisaari Plan and providing for the direct applicability of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and its Protocols, the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157), the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, “Istanbul Convention”) as well as some United Nations human rights instruments.

3. The Assembly acknowledges the progress made by Kosovo in the areas of human rights, democracy and the rule of law and commends the advancements made by the current government, including as regards the fight against corruption and a civil partnership for same-sex couples (“Civil Code”).

4. The Council of Europe, in synergy with the international community, has supported the strengthening of standards in Kosovo through a wide range of activities including legal advice, co-operation and specific solutions which have enabled Council of Europe monitoring mechanisms to regularly assess the situation in specific areas of human rights law. Kosovo joined the Council of Europe Development Bank (CEB) in 2013 and the Venice Commission the following year. Since 2016, a delegation of the Assembly of Kosovo has participated in the work of the Parliamentary Assembly. The Association of Kosovo Municipalities participates in the work of the Congress of Local and Regional Authorities.

5. The Assembly believes that Kosovo’s aspirations to join the Council of Europe should be met with a positive response. Membership would lead to the strengthening of human rights standards by ensuring access to the European Court of Human Rights to all those who are under Kosovo’s jurisdiction. It would also enable the Council of Europe to have greater oversight of domestic developments and to deploy all the instruments at its disposal to contribute to consolidating democracy and the rule of law. Furthermore, membership of the Council of Europe would represent a milestone in the process of Kosovo’s European integration.

1. *Assembly debate* on 16 April 2024 (10th sitting) (see [Doc. 15958](#), [Doc. 15957](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Dora Bakoyannis; [Doc. 15964](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Azadeh Rojhan; and [Doc. 15965](#), opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Béatrice Fresko-Rolfo). *Text adopted by the Assembly* on 16 April 2024 (10th sitting).

* 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.



Opinion 302 (2024)

6. Kosovo's membership of the Council of Europe would be the culmination of a dialogue which has developed over a span of two decades but should in no way be seen as the end of a process. On the contrary, membership should catalyse momentum for Kosovo to continue to make progress in strengthening human rights, democracy and the rule of law and address outstanding challenges and matters of concern.

7. Amongst such issues are a gap between the normative framework and its effective implementation; the need to improve the protection of the rights of non-majority communities and to foster a climate and public discourse which is conducive to trust, reconciliation and inclusion; focusing on language, education and youth policies to ensure that Kosovo's multi-ethnic society is cohesive rather than fragmented along ethnic or language cleavages; ensuring full compliance with the rule of law irrespective of political considerations; promoting interinstitutional respect; and strengthening the quality and efficiency of the judiciary.

8. Since Kosovo applied for membership of the Council of Europe, the security situation in Kosovo's northern municipalities has considerably deteriorated in parallel with a stall of the normalisation of relations with Serbia and in the dialogue between Pristina and Belgrade facilitated by the EU Special Representative Mr Miroslav Lajčák. Many events have contributed to a serious escalation of tensions, including: land expropriations; the decision to enforce the use of Kosovo car licence plates; violent demonstrations; the mass resignation of Kosovo Serbs from the police, the judiciary and public offices; local elections which gave results deprived of democratic legitimacy; the use by the Kosovo authorities of the special police for ordinary police tasks; and the enforcement of the decision to introduce the euro for financial transactions to the exclusion of other currencies, later postponed.

9. On 24 September 2023, a major security incident in Banjska resulted in the death of a Kosovo police officer and three Serb assailants. The gravity of this attack, its consequences and the attackers' connections with Belgrade abundantly showed that the risk of open violence in Kosovo is all too real and that security depends on the protection of the rights of the Serb community, the de-escalation of tensions and the normalisation of relations between Kosovo and Serbia.

10. Against this background, the Assembly welcomes as a major breakthrough the implementation, on 14 March 2024, of the judgment of the Constitutional Court in the case of the Visoki Dečani monastery, which had been awaiting execution since 2016. Its implementation is a tangible sign of the commitment of the government to act in full accordance with the rule of law, irrespective of political considerations. The Assembly and the Committee of Ministers should continue to follow this matter with a view to ensuring that the judgment is fully implemented.

11. The Assembly considers the establishment of the Association of Serb majority municipalities an important step and a way to enhance the democratic participation and empowerment of Kosovo Serbs and ensure the protection of their rights. The Assembly considers that the establishment of the Association should feature in the Committee of Ministers' future consideration of Kosovo's application to accede to the Council of Europe, as a post-accession commitment for Kosovo.

12. Furthermore, the Assembly expects that expropriations are conducted in the strictest respect of the law and that any future legislation in this area is fully in compliance with the Ahtisaari Plan, including with regard to the protection of the properties of the Serbian Orthodox Church. In this context, the Assembly recommends that the draft Law on Expropriation of Immovable Property which has been submitted to the Assembly of Kosovo be amended accordingly, at the earliest possible date.

13. Against this background, the Assembly welcomes the commitment made in a letter dated 3 March 2024 by Mr Albin Kurti, Prime Minister of Kosovo, to sign and ratify an extensive list of Council of Europe conventions, including:

13.1. at the time of accession: the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5);

13.2. within one year of accession:

- the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe (ETS No. 2) and its Protocols Nos. 1 and 6 (ETS Nos. 10 and 162)
- the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157)
- the European Charter for Regional and Minority Languages (ETS No. 148)
- the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210)
- the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Being (CETS No. 197)

Opinion 302 (2024)

- the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ETS No. 126)
 - the European Convention on the Suppression of Terrorism (ETS No. 90)
 - the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196)
 - the Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism (ETS No. 190)
 - the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198)
 - the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122);
- 13.3. within two years of accession:
- the European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS No. 160)
 - the European Convention on Nationality (ETS No. 166)
 - the European Social Charter (revised) (ETS No. 163)
 - the Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174)
 - the Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 191)
 - the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106) and its protocols
 - the European Convention on the International Validity of Criminal Judgments (ETS No. 70)
 - the European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes (ETS No. 116)
 - the European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitation to Crimes against Humanity and War Crimes (ETS No. 82)
 - the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 182);
- 13.4. as well as:
- the Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in related to State Succession (CETS No. 200)
 - the Convention on Cybercrime (ETS No. 185) and its Additional Protocol (ETS No. 189)
 - the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (ETS No. 93)
 - the European Cultural Convention (ETS No. 18)
 - the European Convention on the Recognition of University Qualifications (ETS No. 32)
 - the Convention on the Academic Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (ETS No. 165)
 - the European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities (ETS No. 15)
 - the Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia (ETS No. 50).
14. Furthermore, the Assembly takes note of and welcomes the following commitments undertaken by the Kosovo authorities:
- 14.1. as regards the functioning of democratic institutions and the respect of the rule of law:
- 14.1.1. fully respect the independence of the judiciary including by refraining from undue criticism undermining trust in the judiciary;
 - 14.1.2. continue to improve the quality and effectiveness of the judiciary;
 - 14.1.3. continue to fight against corruption and organised crime;

Opinion 302 (2024)

- 14.1.4. ensure that expropriations are conducted in the strictest respect of the law and that any future legislation in this area is fully in compliance with the Ahtisaari Plan, including with regard to the protection of the properties of the Serbian Orthodox Church; amend accordingly the draft Law on Expropriation of Immovable Property, which has been submitted to the Assembly of Kosovo, at the earliest possible date;
- 14.1.5. take all measures to de-escalate tensions in the north of Kosovo and refrain from decisions which may affect the rights and living conditions of the Serb community and lead to a further deterioration of the security situation;
- 14.1.6. take urgent measures to promote the reintegration of Kosovo Serbs in the police force, the judiciary and the prosecution in the north of Kosovo;
- 14.1.7. refrain from using special police in the north of Kosovo for ordinary police tasks, ensure that they are deployed only in case of necessity, and step up co-operation with KFOR (Kosovo Force) and EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo);
- 14.2. as regards human rights and protection of non-majority communities:
- 14.2.1. ensure the effective implementation of the legal framework for the protection of national minorities;
- 14.2.2. take substantial and tangible steps with a view to implementing all articles of the Brussels and of the Ohrid Agreements which includes establishing the Association of Serb majority municipalities as soon as possible;
- 14.2.3. address urgently the absence of a comprehensive and co-ordinated approach on minority matters and rights; such an approach needs to be developed and implemented in co-operation with those concerned and in ways which reflect the specific needs of different communities;
- 14.2.4. allocate sufficient resources to effectively implement the legislation on the use of languages and ensure the legal entrenchment, independence and provision of adequate resources for the Office of the Language Commissioner;
- 14.2.5. step up measures to support the socio-economic integration and political participation of persons belonging to non-majority communities;
- 14.2.6. take visible and meaningful measures to promote reconciliation between Kosovo's communities, including in political discourse; adopt concrete strategies for inter-community dialogue and for reconciliation-oriented spaces and activities, in particular in education, in order to pave the way for inclusive societal development and trust;
- 14.2.7. promote teaching of non-majority languages in schools;
- 14.2.8. ensure the effective access to good quality primary and secondary education and textbooks for all children, including children with disabilities, children belonging to non-majority communities and children from disadvantaged groups;
- 14.3. as regards international relations:
- 14.3.1. continue to engage in the EU-facilitated dialogue and honour the commitments and obligations undertaken under its aegis;
- 14.3.2. put genuine efforts into the process of normalisation of relations with Serbia;
- 14.3.3. settle international disputes in a peaceful manner and promote good neighbourly relations in the region.
15. The Assembly also recommends that Kosovo signs and ratifies the following Council of Europe Conventions and Partial Agreements:
- Protocols 1, 4, 7, 12, 13 and 16 to the European Convention on Human Rights
 - the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201)
 - the Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)
 - The enlarged partial agreement setting up the Council of Europe international cooperation group on drugs and addictions (Pompidou Group)

Opinion 302 (2024)

- the enlarged partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine.
16. The Assembly invites Kosovo to:
- 16.1. fully participate in the Council of Europe's Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL) and to thereafter implement its recommendations without delay;
 - 16.2. amend the composition of the Kosovo Prosecutorial Council in line with the recommendations of the Venice Commission in its Opinion CDL-AD(2023)043 adopted on 15-16 December 2023;
 - 16.3. refer the new draft law on expropriations to the Venice Commission, for an opinion;
 - 16.4. ensure self-restraint of politicians, who should refrain from criticising decisions of the judiciary;
 - 16.5. improve respect for administrative procedures, in particular for expropriations and public appointments and consider introducing an administrative complaint procedure;
 - 16.6. launch procedural reforms to tackle the excessive length of judicial proceedings and consider creating a specific remedy for excessive length of proceedings;
 - 16.7. reduce excessive recourse to pre-charge and pre-trial detention for unduly lengthy periods of time and without proper reasons;
 - 16.8. promote the use of de-escalatory policing techniques, especially by police deployed in the north of Kosovo;
 - 16.9. improve language training and education to meet the constitutional requirements for bilingualism in actual practice, especially in the police force and the justice system;
 - 16.10. foster awareness among police officers, prosecutors and judges of hate crimes and strengthen their ability to treat victims of such crimes with sensitivity; improve the response of these actors in the judicial system to the issue of domestic violence.
17. The Assembly reasserts the importance of protecting the human rights of all, including the rights of persons from non-majority communities, women's rights, the rights of LGBTI persons and the rights of persons with disabilities. It calls on the authorities of Kosovo to:
- 17.1. ensure the legal recognition of civil partnerships for same-sex couples;
 - 17.2. step up efforts to combat discrimination on any grounds;
 - 17.3. promote gender equality;
 - 17.4. prevent and combat gender-based violence, and prosecute and punish perpetrators of this violence;
 - 17.5. prevent and combat hate speech.
18. In light of the above, the Assembly considers that Kosovo is able and willing to:
- 18.1. fulfil the provisions of Article 3 of the Council of Europe Statute which stipulates that "[e]very member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms";
 - 18.2. collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council of Europe as specified in Chapter I of the Statute, thereby fulfilling the conditions for accession to the Council of Europe as laid down in Article 4 of the Statute.
19. The Assembly, therefore, recommends that the Committee of Ministers:
- 19.1. invite Kosovo to become a member of the Council of Europe with the name "Kosovo";
 - 19.2. allocate 3 seats to Kosovo in the Parliamentary Assembly.
20. While supporting Kosovo's membership of the Council of Europe, the Assembly is aware of the unprecedented circumstances of this application, as a number of Council of Europe member States do not recognise Kosovo as a State. Diplomacy, dialogue and compromise are necessary to ensure that the

Opinion 302 (2024)

prospective admission of Kosovo does not create a fracture in the unity of Council of Europe member States, thus undermining the spirit of the Reykjavik Summit. The Assembly, therefore, invites the Committee of Ministers to ensure that:

- 20.1. Kosovo's membership of the Council of Europe is without prejudice to individual member States' positions as regards the statehood of Kosovo;
 - 20.2. member States, irrespective of the position they may express in relation to Kosovo's membership application, respect the decision made by the Committee of Ministers and collaborate sincerely and effectively in its implementation, ensuring the smooth functioning of Council of Europe's institutions, bodies and mechanisms;
 - 20.3. once Kosovo is admitted as a member State for the purposes of the Council of Europe Statute, the Organisation discontinues its status-neutral policy.
21. Likewise, the Assembly calls on the Committee of Ministers to spare no diplomatic and political effort to ensure that Kosovo's membership is not only beneficial to Kosovo and all those who are under its jurisdiction but is also a factor of stability, democratic security and peace in the Western Balkans and Europe.
22. With a view to ensuring compliance with commitments and obligations and monitoring the implementation of its recommendations, the Assembly decides, pursuant to its [Resolution 1115 \(1997\)](#), to open the monitoring procedure for Kosovo as from its accession to the Council of Europe.



Avis 303 (2024)¹

Version provisoire

Projet de Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire considère que l'intelligence artificielle (IA) est porteuse à la fois d'opportunités et de défis. L'Assemblée a toujours souligné, en prenant position dans ce domaine, l'importance de trouver un juste équilibre entre l'atténuation des risques et la pleine utilisation des avantages que l'IA peut offrir pour promouvoir une vie meilleure pour tous.

2. L'Assemblée rappelle ses travaux antérieurs sur l'IA. En 2020, elle a adopté une série de résolutions et de recommandations examinant les opportunités et les risques de l'IA pour la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Il s'agit notamment des Résolutions 2341 (2020) «La nécessité d'une gouvernance démocratique de l'intelligence artificielle», 2342 (2020) «Justice par algorithme – Le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de police et de justice pénale», 2343 (2020) «Prévenir les discriminations résultant de l'utilisation de l'intelligence artificielle», 2344 (2020) «Les interfaces cerveau-machine: nouveaux droits ou nouveaux dangers pour les libertés fondamentales?», 2345 (2020) «Intelligence artificielle et marchés du travail: amis ou ennemis?», 2346 (2020) «Aspects juridiques concernant les 'véhicules autonomes'», ses recommandations connexes ainsi que la Recommandation 2185 (2020) «Intelligence artificielle et santé: défis médicaux, juridiques et éthiques à venir». L'Assemblée a approuvé un ensemble de principes éthiques clés qui devraient être respectés lors du développement et de la mise en œuvre d'applications d'IA. Ces principes, qui ont été précisés dans une annexe commune à tous les rapports, sont les suivants:

- 2.1. la transparence, y compris l'accessibilité et l'explicabilité;
- 2.2. la justice et l'équité, y compris la non-discrimination;
- 2.3. la responsabilité humaine des décisions, y compris la responsabilité juridique et l'existence de voies de recours;
- 2.4. la sûreté et la sécurité;
- 2.5. le respect de la vie privée et la protection des données.

3. L'Assemblée est fermement convaincue qu'une réglementation juridique est nécessaire pour éviter ou atténuer les risques potentiels pour la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit découlant de l'utilisation de l'IA. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe, en tant qu'organisation normative internationale de premier plan dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, devrait jouer un rôle pionnier. Tout en soutenant les travaux du Comité *ad hoc* du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle (CAHAI) à l'époque, l'Assemblée a appelé le Comité des Ministres à décider de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant régissant l'intelligence artificielle, éventuellement sous la forme d'une convention ouverte également aux États non membres, qui devrait être fondée sur une approche globale, traiter de l'ensemble des cycles de vie des systèmes basés sur l'IA, s'adresser à toutes les parties prenantes

1. *Discussion par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (13^e séance) (voir [Doc. 15971](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Thórhildur Sunna Evarsdóttir). *Texte adopté par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (13^e séance).



Avis 303 (2024)

et inclure des mécanismes pour assurer sa mise en œuvre. L'Assemblée se félicite donc vivement de la finalisation du projet de Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit par le Comité sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe (CAI).

4. L'Assemblée a toujours considéré que les acteurs privés devraient relever du champ d'application d'un tel instrument juridiquement contraignant. Dans sa [Résolution 2341 \(2020\)](#), elle a estimé que cet instrument devrait contenir des dispositions visant à limiter les risques d'utilisation des technologies fondées sur l'IA par les États et les acteurs privés pour exercer un contrôle sur les personnes, et que l'activité des acteurs privés devrait faire l'objet d'un contrôle démocratique.

5. La Convention-cadre, une fois adoptée, deviendra le tout premier traité international sur l'IA. Elle se fonde sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, qui sont également partagées par les États non membres ayant participé aux négociations. Il s'agit d'un exemple du leadership du Conseil de l'Europe dans l'élaboration de normes dans des domaines émergents, y compris la sphère numérique, conformément à la Déclaration de Reykjavik adoptée par les chefs d'État et de gouvernement en mai 2023. La valeur ajoutée de la Convention-cadre résidera en partie dans sa portée mondiale, puisqu'elle réunira des États du monde entier désireux de relever les défis globaux posés par l'IA en adoptant une approche fondée sur les droits humains. L'Assemblée comprend donc que le processus de rédaction a dû tenir compte de la diversité des traditions et des systèmes juridiques et politiques, de sorte que le projet de texte contient souvent des dispositions très générales et abstraites, ce qui permet une certaine souplesse dans sa mise en œuvre. Son caractère de "cadre" signifie également qu'elle devra être complétée par d'autres instruments contraignants ou non contraignants concernant l'utilisation de l'IA dans des secteurs spécifiques ou développant davantage certaines dispositions de la convention. L'Assemblée est prête à contribuer à l'élaboration de tels instruments.

6. L'Assemblée est satisfaite du fait que la plupart des principes éthiques clés approuvés dans ses rapports 2020 soient reflétés dans différentes dispositions du projet de Convention-cadre, même si certains de ces principes auraient pu être formulés comme des droits individuels positifs plutôt que comme des principes généraux (par exemple, la protection de la vie privée, l'égalité et la non-discrimination). En outre, il aurait été encore plus clair d'indiquer que chaque gouvernement devrait être tenu d'informer ses citoyens de l'utilisation des systèmes d'IA dans les processus administratifs menant à des décisions juridiques contraignantes. Une autre valeur ajoutée importante de ce projet de Convention-cadre est qu'il vise à protéger non seulement les droits de l'homme, mais aussi les processus démocratiques et l'État de droit dans le contexte de l'IA. Les technologies de l'IA sont susceptibles de perturber le fonctionnement des institutions et des processus démocratiques, par exemple en interférant dans les processus électoraux, en désinformant et en manipulant l'opinion publique. Elles peuvent également avoir un impact sur le fonctionnement de l'État de droit, notamment sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire et sur l'accès à la justice. À cet égard, l'Assemblée considère que l'interprétation des «institutions et processus démocratiques» et de l'«État de droit» au sens du projet de Convention-cadre devrait être guidée par les normes pertinentes élaborées au fil des ans par des organes du Conseil de l'Europe tels que la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ainsi que par les Principes de Reykjavik pour la démocratie. Les rédacteurs ont toutefois manqué l'occasion de couvrir plus spécifiquement les utilisations positives de l'IA pour les processus démocratiques, par exemple en améliorant la responsabilité des gouvernements et en facilitant l'action et la participation démocratiques.

7. L'Assemblée regrette que le projet de Convention-cadre ne couvre pas de manière égale les acteurs publics et privés. Il introduit plutôt un système où chaque Partie pourra déterminer dans une déclaration comment elle entend traiter les risques et les impacts découlant de l'utilisation de l'IA par les acteurs privés. Ce système est loin d'être idéal pour la sécurité juridique et la prévisibilité des obligations imposées par la Convention-cadre et n'est pas conforme aux positions précédemment exprimées par l'Assemblée, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le CAHAI. Cela va également à l'encontre du principe selon lequel les États ont des obligations positives de protéger les individus contre les violations des droits humains commises par des acteurs privés, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et aux recommandations pertinentes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. De nombreux systèmes d'IA sont développés et déployés par des entités privées, et l'introduction d'une approche différenciée pour le secteur privé crée une lacune importante.

8. L'Assemblée appelle donc fermement tous les États membres du Conseil de l'Europe, lorsqu'ils ratifieront la Convention-cadre et soumettront leurs déclarations au titre de l'article 3.1 (b), à reconnaître la pleine applicabilité des principes et obligations qui y sont énoncés (chapitres II à VI) aux activités des acteurs privés, et à faire rapport en conséquence à la future Conférence des Parties au titre de l'article 24. Elle invite en outre la Conférence des Parties à faire pleinement usage de ses pouvoirs et à procéder à un examen

Avis 303 (2024)

approprié de la manière dont toutes les Parties se conforment à l'article 3.1 (b). L'Assemblée estime qu'une interprétation dynamique de cette disposition par le mécanisme de suivi mis en place par la Convention-cadre favorisera les progrès au fil du temps, par le biais des exigences en matière de rapports et de la pression des pairs, y compris en ce qui concerne les États non membres qui peuvent choisir de ne pas appliquer les obligations de la Convention-cadre aux acteurs privés.

9. Après avoir examiné certaines des propositions des différentes parties prenantes, et en tenant dûment compte de la structure globale et du caractère transversal du texte approuvé, l'Assemblée propose les amendements suivants au projet de Convention-cadre:

9.1. remplacer l'article 3.2 par le texte suivant: «Chaque Partie peut restreindre l'application des dispositions de la présente Convention si les activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle sont nécessaires à la protection de ses intérêts en matière de sécurité nationale ou de défense nationale et si ces activités sont menées de manière compatible avec le droit international applicable, y compris les obligations nées du droit international des droits de l'homme, et dans le respect de ses institutions et processus démocratiques.»;

9.2. supprimer l'article 3.4;

9.3. à l'article 5.1, après «l'efficacité des institutions et processus démocratiques, y compris» ajouter les mots suivants «aux élections libres et équitables.»;

9.4. au chapitre III, ajouter l'article suivant: «Chaque Partie adopte ou maintient des mesures pour préserver la santé et l'environnement dans le cadre des activités menées au cours du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle, conformément au droit international et interne applicable.»;

9.5. à l'article 14.2 (c) ou dans le rapport explicatif, ajouter une référence aux «autorités judiciaires» ou au «contrôle juridictionnel»;

9.6. à l'article 15.1, ajouter une référence au «contrôle humain»;

9.7. aux articles 16.1, 16.2 (a), (e) et 16.3, après: «l'État de droit» ajouter les mots suivants «et la préservation de l'environnement»;

9.8. remplacer l'article 16.4 par le texte suivant: «Chaque Partie prend les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour mettre en place des mécanismes de moratoire ou d'interdiction ou des restrictions concernant certaines utilisations des systèmes d'intelligence artificielle lorsque ces utilisations sont considérées comme incompatibles avec le respect des droits de l'homme, le fonctionnement de la démocratie ou l'État de droit.»;

9.9. au chapitre VI, ajouter l'article suivant: «Chaque Partie prend les mesures appropriées pour assurer la protection des lanceurs d'alerte pour les activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.»;

9.10. à la fin de l'article 26.2, ajouter la phrase suivante: «Les fonctions et les pouvoirs de ces mécanismes devraient comprendre des pouvoirs d'enquête, le pouvoir de donner suite aux plaintes, l'établissement de rapports périodiques, la promotion, la sensibilisation du public et la consultation sur la mise en œuvre effective de la présente Convention.»

9.11. au chapitre VII, après l'article 26, ajouter l'article suivant: «Participation parlementaire»: «1. Les parlements nationaux sont invités à participer au suivi et à l'examen des mesures prises pour la mise en œuvre de la présente Convention. 2. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est invitée à faire le bilan, de manière régulière, de la mise en œuvre de la présente Convention.»

10. L'Assemblée souhaite participer à la future Conférence des Parties instituée par la Convention-cadre et s'engager dans la coopération et l'échange d'informations prévus à l'article 25.

11. L'Assemblée invite sa sous-commission sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme à mieux faire connaître la Convention-cadre une fois qu'elle aura été adoptée, notamment en encourageant sa ratification ou son adhésion par les États membres, les États observateurs et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.

12. Enfin, l'Assemblée poursuivra ses travaux sur les questions liées à l'IA, en publiant de nouveaux rapports sur des sujets émergents, en suivant de près les activités normatives du CAI et d'autres organes intergouvernementaux pertinents du Conseil de l'Europe et en y contribuant, le cas échéant.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Opinion 303 (2024)¹
Provisional version

Draft Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly considers that artificial intelligence (AI) brings both opportunities and challenges. The position of the Assembly in this field has always highlighted the importance of striking the right balance between mitigating the risks and making full use of the advantages that AI can offer in promoting a better life for all.

2. The Assembly recalls its previous work on AI. In 2020, it adopted a set of resolutions and recommendations examining the opportunities and risks of AI for democracy, human rights and the rule of law. These included Resolutions [2341 \(2020\)](#) “Need for democratic governance of artificial intelligence”, [2342 \(2020\)](#) “Justice by algorithm – The role of artificial intelligence in policing and criminal justice systems”, [2343 \(2020\)](#) “Preventing discrimination caused by the use of artificial intelligence”, [2344 \(2020\)](#) “The brain-computer interface: new rights or new threats to fundamental freedoms?”, [2345 \(2020\)](#) “Artificial intelligence and labour markets: friend or foe?”, [2346 \(2020\)](#) “Legal aspects of ‘autonomous’ vehicles”, its related recommendations as well as [Recommendation 2185 \(2020\)](#) “Artificial intelligence in health care: medical, legal and ethical challenges ahead”. The Assembly endorsed a set of key ethical principles that should be respected when developing and implementing AI applications. These principles, which were further elaborated in a common appendix to all these reports, are:

- 2.1. transparency, including accessibility and explicability;
- 2.2. justice and fairness, including non-discrimination;
- 2.3. human responsibility for decisions, including liability and availability of remedies;
- 2.4. safety and security;
- 2.5. privacy and data protection.

3. The Assembly strongly believes that legal regulation is necessary in order to avoid or mitigate the potential risks to democracy, human rights and the rule of law arising from the use of AI. In this context, the Council of Europe, as a leading international standard-setting organisation in the field of democracy, human rights and the rule of law, should play a pioneering role. While supporting the work of the Council of Europe *Ad hoc* Committee on Artificial Intelligence (CAHAI) at the time, Assembly called on the Committee of Ministers to decide upon the preparation of a legally binding instrument governing artificial intelligence, possibly in the form of a convention open also to non-member States that should be based on a comprehensive approach, deal with the whole life cycle of AI-based systems, be addressed to all stakeholders and include mechanisms to ensure its implementation. The Assembly therefore warmly welcomes the finalisation of the draft Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law by the Council of Europe Committee on Artificial Intelligence (CAI).

1. *Assembly debate* on 18 April 2024 (13th sitting) (see [Doc. 15971](#), report of Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Þórhildur Sunna Ævarsdóttir). *Text adopted by the Assembly* on 18 April 2024 (13th sitting).



Opinion 303 (2024)

4. The Assembly has always considered that private actors should fall within the scope of such a legally binding instrument. In its [Resolution 2341 \(2020\)](#), it expressed the view that the instrument should contain provisions to limit the risks of the use of AI-based technologies by State and private actors to exercise control over people, and that the activity of private actors should be subject to democratic oversight.

5. The Framework Convention, once adopted, will become the first ever international treaty on AI. It is based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law, which are also shared by the non-member States that participated in the negotiations. This is an example of the Council of Europe's leadership in developing standards in emerging areas, including the digital sphere, in line with the Reykjavik Declaration adopted by the Heads of State and Government in May 2023. Part of the Framework Convention's added value will be its global reach, since it will bring together States from all over the world wishing to address the global challenges posed by AI with a human rights-based approach. The Assembly therefore understands that the drafting process has had to accommodate diverse legal and political traditions and systems, with the result that the draft text often contains very general and abstract provisions, allowing for a certain level of flexibility in its implementation. Its "framework" nature also means that it will need to be supplemented by other binding or non-binding instruments concerning the use of AI in specific sectors or developing certain provisions of the convention further. The Assembly is ready to contribute to the preparation of such instruments.

6. The Assembly is satisfied that most of the key ethical principles endorsed in its 2020 reports are reflected in different provisions of the draft Framework Convention, although some of these principles could have been formulated as positive individual rights rather than general principles (for instance, privacy, equality and non-discrimination). Furthermore, it could have been made even clearer that each individual government should be obliged to inform its citizens of the use of AI systems in administrative processes leading to binding legal decisions. Another significant added value of this draft Framework Convention is that it is intended to protect not only human rights but also democratic processes and the rule of law in the context of AI. AI technologies have a potential to disrupt the functioning of democratic institutions and processes, for instance through interference in electoral processes, disinformation and manipulation of public opinion. They can also have an impact on the functioning of the rule of law, including the independence and impartiality of the judiciary and access to justice. In this regard, the Assembly considers that the interpretation of "democratic institutions and processes" and "the rule of law" within the meaning of the draft Framework Convention should be guided by the relevant standards developed over the years by Council of Europe bodies such as the European Court of Human Rights and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), as well as by the Reykjavik Principles for Democracy. The drafters however missed the opportunity to cover more specifically the positive uses of AI for democratic processes, for instance improving government accountability and facilitating democratic action and participation.

7. The Assembly regrets that the draft Framework Convention does not cover to an equal extent public and private actors. Rather, it introduces a system where each Party will be able to determine in a declaration how it intends to address the risks and impacts arising from the use of AI by private actors. This is far from ideal for legal certainty and predictability of the obligations imposed by the Framework Convention and is not in line with the positions previously expressed by the Assembly, the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the CAHAI. It also goes against the principle that States have positive obligations to protect individuals against human rights abuses by private actors, in accordance with the case law of the European Court of Human Rights, the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights and relevant recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Many AI systems are developed and deployed by private entities, and introducing a differentiated approach for the private sector creates a significant loophole.

8. The Assembly therefore strongly calls on all member States of the Council of Europe, when ratifying the Framework Convention and submitting their declarations under Article 3.1 (b), to recognise the full applicability of the principles and obligations set forth therein (Chapters II to VI) to activities of private actors, and to report accordingly to the future Conference of the Parties under Article 24. It further invites the Conference of the Parties to fully use its powers and conduct a proper review of how all Parties comply with Article 3.1 (b). The Assembly believes that a dynamic interpretation of this provision by the follow-up mechanism set up by the Framework Convention will foster advances over time, through reporting requirements and peer pressure, including with respect to non-member States that may choose not to apply the Framework Convention obligations to private actors.

9. Having considered some of the proposals by different stakeholders, and taking due account of the overall structure and the transversal character of the agreed text, the Assembly proposes the following amendments to the draft Framework Convention:

9.1. replace Article 3.2 with the following text: “Each Party may restrict the application of the provisions of this Convention if activities within the lifecycle of artificial intelligence systems are necessary to protect its national security or national defence interests and if such activities are conducted in a manner consistent with applicable international law, including international human rights law obligations, and with respect for its democratic institutions and processes.”;

9.2. delete Article 3.4;

9.3. in Article 5.1, after “effectiveness of democratic institutions and processes, including” add the following words: “free and fair elections.”;

9.4. in Chapter III, add the following article: “Every Party shall adopt or maintain measures to preserve health and the environment in the context of activities within the lifecycle of artificial intelligence systems, in line with applicable international and domestic law.”;

9.5. in Article 14.2 (c) or in the explanatory report, add a reference to “judicial authorities” or “judicial review”;

9.6. in Article 15.1, add a reference to “human review”;

9.7. in Articles 16.1, 16.2 (a), (e) and 16.3, after the words “the rule of law” add the following words: “and the preservation of the environment”;

9.8. replace Article 16.4 with the following text: “Each Party shall take such legislative or other measures as may be required to put in place mechanisms for a moratorium or ban or limitations in respect of certain uses of artificial intelligence systems where such uses are considered incompatible with the respect of human rights, the functioning of democracy or the rule of law.”;

9.9. in Chapter VI, add the following article: “Each Party shall take appropriate measures to ensure protection of whistleblowers in relation to the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems which could adversely impact human rights, democracy and the rule of law.”;

9.10. at the end of Article 26.2, add the following sentence: “The functions and powers of such mechanisms shall include investigative powers, the power to act upon complaints, periodic reporting, promotion, public awareness and consultation on the effective implementation of this Convention.”;

9.11. in Chapter VII, after Article 26, add the following article: “Parliamentary involvement”: “1. National parliaments shall be invited to participate in the follow-up and review of the measures taken for the implementation of this Convention. 2. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe shall be invited to regularly take stock of the implementation of this Convention.”

10. The Assembly wishes to participate in the future Conference of the Parties set up by the Framework Convention and engage in the co-operation and exchange of information envisaged under Article 25.

11. The Assembly invites its Sub-Committee on Artificial Intelligence and Human Rights to raise awareness of the Framework Convention once adopted, including by promoting its ratification or accession by member States, observer States, and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly.

12. Finally, the Assembly will continue to work on AI-related issues, through new reports on emerging topics and by following closely and contributing where necessary to the standard-setting activities of the CAI and other relevant Council of Europe inter-governmental bodies.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Résolution 2537 (2024)¹
Version provisoire

Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie

Assemblée parlementaire

1. La promotion et la consolidation de la démocratie pluraliste figurent parmi les buts principaux du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent s'attacher à développer des normes et des pratiques communes visant à garantir une démocratie parlementaire libre et pluraliste, ainsi que les moyens de leur mise en œuvre dans les parlements nationaux.
2. Dans tous les parlements nationaux, il existe des dispositions reconnaissant le rôle de l'opposition ou de la minorité parlementaire en tant que groupes politiques ou parlementaires individuels ne soutenant pas le gouvernement.
3. Le meilleur moyen de faire en sorte que l'opposition soit à la hauteur de ses responsabilités consiste à étendre ses droits et à les définir précisément. Pourtant, seuls quelques-uns des États membres du Conseil de l'Europe disposent d'une législation ou d'une Constitution faisant explicitement référence au rôle de l'opposition. Certaines Constitutions ne reconnaissent l'opposition que dans les grandes lignes, laissant une grande partie des détails être déterminés par la législation ordinaire, les textes statutaires, le règlement intérieur parlementaire, ou par les conventions, coutumes et traditions.
4. S'il existe des différences considérables dans les cultures et les composantes politiques et institutionnelles des États européens, il est cependant possible d'identifier certains principes généraux qui régissent les relations entre la majorité parlementaire et son opposition et qui reflètent l'héritage constitutionnel européen commun.
5. L'un des principaux objectifs des démocraties parlementaires est de créer une situation dans laquelle la majorité et la minorité partagent le même engagement envers les principes essentiels de la démocratie et le même désir de faire fonctionner correctement «leur» parlement dans l'intérêt public. Il reste encore un long chemin à parcourir avant que cet objectif soit atteint dans l'ensemble de l'Europe. Le renforcement de la position de l'opposition au sein des parlements serait bénéfique pour le système de freins et contrepoids dans les démocraties.
6. Plus que tout autre forum, le parlement est le lieu où se manifeste la démocratie et, dans nos sociétés, il n'y a guère de débat qui remette radicalement en cause le principe même de la démocratie représentative. Le parlement est l'institution qui incarne la société dans la diversité de ses composantes et de ses opinions et qui relaie et canalise cette diversité dans le processus politique. Il a pour vocation de désamorcer les tensions et de maintenir l'équilibre entre les aspirations concurrentes que constituent diversité et uniformité, individualité et collectivité, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales.
7. Un système parlementaire démocratique suppose que la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts de la minorité. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, ce qu'elle ne fait d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité. Les garanties juridiques accordées à l'opposition et à la minorité s'avèrent moins indispensables

1. *Discussion par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance) (voir [Doc. 15946](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Elvira Kovács). *Texte adopté par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance).



Résolution 2537 (2024)

dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien souvent sujets à des conventions parlementaires non-écrites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de règles formelles qui protègent l'opposition se fasse davantage sentir.

8. Les droits de l'opposition sont considérés comme un pouvoir institutionnalisé détenu par l'opposition au sein du parlement qui englobe et dépasse les droits individuels des parlementaires de s'exprimer et de voter contre les projets de loi du gouvernement. Inscrire et définir clairement les droits et les garanties dans la loi constitue un outil efficace pour le fonctionnement de l'opposition parlementaire. Les procédures institutionnelles concernant l'opposition parlementaire ainsi que sa reconnaissance, sa légitimation et son institutionnalisation sont au cœur de l'idée même de démocratie constitutionnelle et font partie intégrante de la culture politique.

9. D'une part, la légitimation de l'opposition parlementaire dans la Constitution, la législation et les règlements intérieurs fournit des garanties juridiques dans les relations entre le gouvernement et l'opposition afin de limiter l'influence politique de la majorité parlementaire sur la minorité. D'autre part, en plaçant l'opposition sur un pied d'égalité avec la majorité, elle leur impose d'être conjointement et juridiquement responsables de l'exercice du pouvoir.

10. Une opposition efficace peut aider le gouvernement à éviter les erreurs – ou à les corriger rapidement – améliorant ainsi les résultats de gouvernance. L'existence d'une opposition parlementaire efficace capable d'examiner attentivement la politique menée par la majorité au pouvoir est dès lors un symbole visible du salut de l'ordre politique de l'État et du parlement lui-même.

11. Les [Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères](#) («Liste des critères») est l'aboutissement de travaux approfondis et de longue haleine menés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui ont pour origine la [Résolution 1601 \(2008\)](#) «Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique» de l'Assemblée. Selon les conclusions de la Commission de Venise, il est important d'examiner les voies et les moyens par lesquels le rôle de l'opposition parlementaire peut être formellement mieux réglementé et protégé, et il est louable de s'employer à introduire une réglementation souple dans un domaine qui est essentiel au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire. L'utilisation de la Liste des critères devrait être largement promue auprès des parlements nationaux, et l'Assemblée devrait contribuer à cet effort, directement et par l'intermédiaire de ses groupes politiques.

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

12.1. se félicite de l'élaboration de la [Liste des critères de la Commission de Venise](#) concernant les paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie et entérine la Liste des critères, telle qu'adoptée;

12.2. diffuse et recommande la Liste des critères aux parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux parlements qui bénéficient du statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;

12.3. encourage les États membres à veiller à ce que leurs mécanismes démocratiques bénéficient d'une légitimité politique grâce à l'intégrité, car la confiance dans les parlements façonne à la fois la stabilité et la qualité de la démocratie; ce n'est qu'ensemble que la majorité parlementaire et l'opposition peuvent créer des sociétés inclusives, prospères et durables;

12.4. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir la Liste des critères et à en tenir compte lors de la révision des dispositions réglementaires nationales pertinentes ou de l'élaboration de bonnes pratiques;

12.5. encourage les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à engager un dialogue sur la manière d'améliorer les dispositions réglementaires nationales existantes concernant les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie.

13. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée décide de prendre en compte la Liste des critères dans son travail de suivi. Elle décide également de jouer un rôle plus important dans la promotion de la Liste des critères:

13.1. en invitant ses groupes politiques à revoir leur statut et leur règlement intérieur et à y inclure des dispositions spécifiant la procédure, les conditions et les conséquences d'un changement d'affiliation politique et d'une suspension, exclusion ou démission de membres;

Résolution 2537 (2024)

- 13.2. en encourageant ses groupes politiques à intensifier les échanges sur la façon d'améliorer les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;
- 13.3. en tenant des débats sur la façon de développer l'environnement juridique, y compris non contraignant, ainsi que les bonnes pratiques déterminant les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;
- 13.4. en intensifiant les activités de coopération interparlementaire destinées à améliorer les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;
- 13.5. en poursuivant, en coopération avec la Commission de Venise, son examen de la Liste des critères et des questions qu'elle soulève afin de la développer davantage, si besoin est.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2537 (2024)¹
Provisional version

Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy

Parliamentary Assembly

1. The promotion and consolidation of pluralist democracy are amongst the main objectives of the Council of Europe and its Parliamentary Assembly. The member States of the Council of Europe shall endeavour to develop common standards and practices aimed at promoting a free and pluralist parliamentary democracy and the means for their implementation in national parliaments.
2. In all national parliaments, there are provisions acknowledging the role of the opposition or the parliamentary minority in their dimension as political groups or individual parliamentarians not supporting the government.
3. The best way of ensuring that the opposition discharges its responsibilities is to extend and precisely define its rights. However, in only a few Council of Europe member States do the laws or constitution explicitly mention the role of the opposition. Some constitutions recognise the opposition only in outline, leaving much of the detail to be determined by ordinary legislation, statutory law or parliamentary rules of procedure, or by convention, custom and tradition.
4. While there are considerable differences in the political and institutional cultures and components of European States, it is however possible to identify certain general principles which govern the relationship between the parliamentary majority and its opposition and reflect the common European constitutional heritage.
5. One major objective in parliamentary democracies is to create a situation where there is a shared commitment to the essentials of democracy by the majority and minority and a common desire to make “their” parliament work properly for the public good. There is still a long way to go before this objective is reached in the wider Europe. A strengthened position of opposition in parliaments would be beneficial for the system of checks and balances in democracies.
6. More than any other forum, parliament is the place where democracy manifests itself, and in our societies there is hardly any debate that radically challenges the actual principle of representative democracy. Parliament is the institution that embodies society in the diversity of its composition and opinions and which relays and channels this diversity in the political process. Its vocation is to regulate tensions and maintain equilibrium between the competing claims of diversity and uniformity, individuality and collectivity, in order to enhance social cohesion and solidarity.
7. A democratic parliamentary system presumes an ethic of self-restraint on the part of the majority, with respect for the rights and interests of the minority. Not all possible advantages should be taken, nor are they taken in mature parliamentary systems. In parliaments where such a political culture exists, often with “unwritten” parliamentary conventions, the need for legal guarantees for the opposition and minority is less. In new democracies, without such democratic traditions, the need for formal rules protecting the opposition may often be stronger.

1. *Assembly debate* on 15 April 2024 (9th sitting) (see [Doc. 15946](#), report of Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Elvira Kovács). *Text adopted by the Assembly* on 15 April 2024 (9th sitting).



Resolution 2537 (2024)

8. Opposition rights are considered as an institutionalised power possessed by the opposition in parliament that encompasses and goes beyond rights of individual legislators to speak and vote against government bills. Enshrining and clearly defining rights and guarantees in law is an effective tool for the functioning of the parliamentary opposition. Institutional procedures, recognition, legitimisation and institutionalisation of the parliamentary opposition are integral to the idea of constitutional democracy itself and integral part of the political culture.
9. The legitimisation of the parliamentary opposition in the constitution, laws as well as rules of procedure, provides, on the one hand, legal guarantees within government-opposition relations to limit the political influence of the parliamentary majority on the minority. On the other hand, by placing the opposition on an equal footing with the majority, it requires them to be jointly legally responsible for the exercise of power.
10. Effective opposition can help the government to avoid mistakes – or swiftly correct them – thereby improving governance outcomes. So, the existence of an effective parliamentary opposition able to scrutinise the policy of a governing majority is a visible symbol of the salvation of State political order and parliament itself.
11. The [Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist](#) (“Checklist”) is the result of a long and careful work carried out by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) which took its origin in [Resolution 1601 \(2008\)](#) “Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament” of the Assembly. The Venice Commission concluded that it is important to explore the ways and means by which the role of the parliamentary opposition can be formally better regulated and protected and that it is a worthy attempt to introduce soft regulations in an area which is essential for the proper functioning of parliamentary democracy. The use of the Checklist should be widely promoted amongst national parliaments, and the Assembly should contribute to this effort, directly and through its political groups.
12. In light of these considerations, the Assembly:
- 12.1. welcomes the elaboration of the Venice Commission Checklist on Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist, and endorses the Checklist as adopted;
 - 12.2. disseminates and recommends the Checklist to the parliaments of the Council of Europe member and observer States, as well as to the parliaments enjoying observer or partner for democracy status with the Assembly;
 - 12.3. encourages member States to ensure that their democratic mechanisms are given political legitimacy through integrity, as trust in parliaments shapes both the stability and quality of democracy; only together can parliamentary majority and opposition create inclusive, prosperous and sustainable societies;
 - 12.4. invites the parliaments of the member States of the Council of Europe to promote the Checklist and to take it into account when revising the relevant national rules or developing best practices;
 - 12.5. encourages the parliaments of the member States of the Council of Europe to enter into dialogue about how to improve the existing national rules on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy;
13. As regards its own activities, the Assembly resolves to take into account the Checklist in its monitoring work. It also resolves to play a greater role in promoting the Checklist by:
- 13.1. inviting its political groups to revise their statutory rules and rules of procedure, including provisions specifying the procedure and requirements for, and consequences of, switches in political affiliation as well as the suspension, expulsion or resignation of members;
 - 13.2. encouraging its political groups to enhance discussions on how to improve the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy;
 - 13.3. holding debates on how to develop the legal, including the soft law, environment and the best practices determining the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy;
 - 13.4. stepping up interparliamentary co-operation activities addressing the improvement of the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy;
 - 13.5. continuing to review, in co-operation with the Venice Commission, the Checklist and the issues raised in it, with a view to developing it further if required.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Résolution 2538 (2024)¹
Version provisoire

Promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2251 \(2019\)](#) « Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe » dans laquelle, prenant note que le processus de révision des lignes directrices avait déjà commencé, elle demandait à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) de tenir compte du recours croissant aux référendums, de l'essor des médias numériques et de la nature modifiée des campagnes politiques.
2. Par ce texte, l'Assemblée souhaitait apporter une contribution aux travaux de la Commission de Venise, ayant pris note que, ces dernières années, le processus et/ou l'équité du résultat dans un certain nombre de référendums nationaux avaient été remis en question et que, dans d'autres cas, des innovations importantes avaient été introduites, dont la connaissance pourrait bénéficier aux législatures et législateurs de tous les États membres.
3. La Commission de Venise a souligné qu'il convenait que les référendums respectent l'État de droit et, en particulier, qu'ils soient conformes à l'ensemble de l'ordre juridique, notamment les règles de procédure relatives à la révision constitutionnelle. Elle a également mis en garde contre le recours aux référendums pour contourner d'importantes garanties constitutionnelles, telles que l'exigence d'une majorité qualifiée au parlement. En ce qui concerne le fond des modifications proposées, la Commission de Venise s'est inquiétée du fait que la plupart de ces référendums visaient à concentrer les pouvoirs et à réduire le contrôle démocratique assuré par le parlement. Sur cette base, la Commission de Venise a engagé le processus de révision du Code de bonne conduite en matière référendaire et a adopté, en juin 2022, le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé (« Code révisé »).
4. Le Code révisé répond aux préoccupations de l'Assemblée et prend en compte les développements relatifs à un certain nombre de référendums qui ont été organisés par des États membres du Conseil de l'Europe ces dernières années.
5. Le Code révisé déclare ne pas avoir « pour objet de définir si le recours au référendum est souhaitable en tant que tel, et dans quelles circonstances. La réponse à cette question varie en fonction de la nature du système constitutionnel et de la tradition en la matière. Il appartient au droit constitutionnel national d'établir s'il prévoit le recours aux référendums et de définir leur portée ainsi que la procédure à suivre pour leur organisation. Cependant, un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer qu'ils expriment réellement la volonté du corps électoral et qu'ils ne sont pas contraires aux normes internationales applicables dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit ».

1. *Discussion par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance) (voir [Doc. 15940](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Isabel Meirrelles). *Texte adopté par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance).



Résolution 2538 (2024)

6. Le Code révisé comprend les Lignes directrices sur la tenue des référendums ainsi qu'un rapport explicatif qui renvoie, le cas échéant, aux divers points examinés dans les lignes directrices pour apporter des précisions sur leur contenu et leur contexte. Les lignes directrices contiennent les Principes du patrimoine électoral européen, les conditions de la mise en œuvre de ces principes, et des règles spécifiques.
7. La présente résolution vise à préciser les aspects des lignes directrices propres aux référendums. En conséquence, elle ne commente pas les principes et les règles générales applicables tant aux élections qu'aux référendums.
8. Le Code révisé s'applique aux référendums organisés aux différents niveaux de la structure de l'État (national, régional et local). Cependant, il porte principalement sur les référendums nationaux. Les règles générales qui y sont énoncées doivent être adaptées à la réalité des référendums locaux et régionaux, dans le respect des traditions constitutionnelles nationales.
9. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée:
 - 9.1. se félicite de l'élaboration du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et l'entérine tel qu'adopté;
 - 9.2. décide de diffuser le [Code de bonne conduite en matière référendaire révisé](#) et le recommande aux parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux parlements bénéficiant du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;
 - 9.3. invite les parlements et autres organes compétents des États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et à en tenir compte lors de la révision des réglementations nationales pertinentes ou de l'élaboration de bonnes pratiques;
 - 9.4. encourage les parlements et les autres organes compétents des États membres du Conseil de l'Europe à engager un dialogue sur la manière d'améliorer les réglementations nationales en vigueur en matière de référendums;
 - 9.5. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à mettre à jour leurs réglementations en matière de référendums sur la base du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé;
 - 9.6. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à développer des bonnes pratiques qui permettraient d'améliorer l'environnement juridique et institutionnel des référendums;
 - 9.7. invite les groupes politiques de l'Assemblée à promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.
10. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée décide de jouer un rôle plus important dans la promotion du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé:
 - 10.1. en encourageant ses groupes politiques à intensifier les discussions sur la manière d'améliorer le cadre juridique des référendums;
 - 10.2. en organisant des débats sur la manière de développer l'environnement juridique, y compris non contraignant, et les meilleures pratiques en matière de référendums;
 - 10.3. en intensifiant les activités de coopération interparlementaire visant à améliorer le cadre juridique des référendums;
 - 10.4. en créant un réseau d'observateurs des élections de l'Assemblée parlementaire, notamment pour promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et d'autres normes du Conseil de l'Europe en matière électorale, conformément à la proposition de renforcement des activités électorales entérinée par l'Assemblée en janvier 2024;
 - 10.5. en continuant d'examiner, en coopération avec la Commission de Venise, le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et les questions qu'il soulève, en vue de le développer davantage si nécessaire.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2538 (2024)¹
Provisional version

Promoting the revised Code of Good Practice on Referendums

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2251 \(2019\)](#) “Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States” in which, taking note that the process of revision of the guidelines had already started, it asked the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) to take into account the increasing use of referendums, the rise of digital media and the changed nature of political campaigning.
2. Through this text, the Assembly wished to provide an input to the work of the Venice Commission, having taken note that, in recent years, the process and/or the fairness of the outcome in a number of national referendums had been questioned and that, in other cases, important innovations had been introduced, the knowledge of which could benefit legislators in all member States.
3. The Venice Commission emphasised the need for referendums to respect the rule of law and, in particular, to comply with the legal system as a whole, especially with the procedural rules on constitutional revision. It also warned against the use of referendums to bypass important constitutional safeguards, such as the requirement for a qualified majority in parliament. As regards the substance of the proposed changes, the Venice Commission was concerned that most of these referendums were aimed at concentrating powers and reducing democratic control by parliament. On that basis, the Venice Commission initiated the process of revision of the Code of Good Practice on Referendums and in June 2022 it adopted the Revised Code of Good Practice on Referendums (“Revised Code”).
4. The Revised Code responds to the Assembly’s concerns and takes into account developments with respect to a number of referendums which have been held by Council of Europe member States in recent years.
5. The Revised Code declares that it “does not intend to determine whether and under which circumstances recourse to referendums is desirable as such. The answer to this question varies according to the nature of the constitutional system and tradition. It belongs to national constitutional law to establish whether referendums are at all foreseen, what their scope is, and what procedure must be followed to hold them. However, a number of guarantees are necessary to ensure that they genuinely express the wishes of the electorate and do not go against international standards in the field of human rights, democracy and the rule of law.”
6. The Revised Code includes the Guidelines on the Holding of Referendums as well as an Explanatory Memorandum, which refers, when necessary, to the various items of the Guidelines in order to elaborate on their content and background. The Guidelines contain the Principles of Europe’s electoral heritage, the conditions for implementing these principles, and specific rules.
7. The present resolution is intended to elaborate on those aspects of the guidelines that are specific to referendums. Accordingly, it does not comment on the principles and general rules applicable to both elections and referendums.

1. *Assembly debate* on 15 April 2024 (9th sitting) (see [Doc. 15940](#), report of Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Isabel Meirelles). *Text adopted by the Assembly* on 15 April 2024 (9th sitting).



Resolution 2538 (2024)

8. The Revised Code applies to referendums at the different levels of the State structure (national, regional, local). However, it is mainly focused on national referendums. Its general rules are to be adapted to the reality of local and regional referendums, in conformity with national constitutional traditions.
9. In light of these considerations, the Assembly:
 - 9.1. welcomes the elaboration of the [Revised Code of Good Practice on Referendums](#) and endorses it as adopted;
 - 9.2. decides to disseminate the Revised Code of Good Practice on Referendums and recommends it to the parliaments of the Council of Europe member and observer States, as well as to the parliaments enjoying observer or partner for democracy status with the Assembly;
 - 9.3. invites parliaments and other relevant bodies of Council of Europe member States to promote the Revised Code of Good Practice on Referendums and to take it into account when revising the relevant national rules or developing best practices;
 - 9.4. encourages parliaments and other relevant bodies of Council of Europe member States to enter into dialogue as to how to improve the existing national rules on referendums;
 - 9.5. invites parliaments of Council of Europe member States to update their rules on referendums on the basis of the Revised Code of Good Practice on Referendums;
 - 9.6. invites parliaments of the Council of Europe member States to develop best practices which would improve the legal and institutional environment for referendums;
 - 9.7. invites the political groups in the Assembly to promote the Revised Code of Good Practice on Referendums.
10. As regards its own activities, the Assembly resolves to play a greater role in promoting the Revised Code of Good Practice on Referendums by:
 - 10.1. encouraging its political groups to enhance discussions on how to improve the legal framework for referendums;
 - 10.2. holding debates on how to develop the legal, including the soft law, environment and best practices relating to referendums;
 - 10.3. stepping up interparliamentary co-operation activities addressing the improvement of the legal framework for referendums;
 - 10.4. creating a Parliamentary Assembly Network of Election Observers, notably to promote the Revised Code of Good Practice on Referendums and other Council of Europe standards in electoral matters, in line with the proposal to reinforce electoral activities endorsed by the Assembly in January 2024;
 - 10.5. continuing to review, in co-operation with the Venice Commission, the Revised Code of Good Practice on Referendums and the issues raised in it, with a view to developing it further if required.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Résolution 2539 (2024)¹
Version provisoire

Soutien à la reconstruction de l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire exprime une nouvelle fois sa profonde préoccupation face aux dévastations considérables et aux souffrances aiguës infligées à l'Ukraine et à sa population par la Fédération de Russie avec sa guerre d'agression illégale qui, commencée en 2014, s'est transformée en une invasion à grande échelle en février 2022, entraînant d'importantes pertes humaines et matérielles, de graves violations des droits humains et de nombreux crimes de guerre.
2. Le Conseil de l'Europe a montré la voie en exprimant sa solidarité avec l'Ukraine et sa population, en condamnant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et en excluant la Fédération de Russie de l'Organisation à cause de sa violation grave du droit international et des obligations statutaires. Le Conseil de l'Europe a également fait preuve de leadership en créant le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, première étape vers la mise en place d'un système complet destiné à faire en sorte que la Fédération de Russie rende des comptes pour ses actes illicites. Fort de sa détermination indéfectible et son travail axé sur la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit, le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle majeur dans le soutien aux efforts de reconstruction de l'Ukraine, en recommandant la saisie des avoirs de l'État russe et leur utilisation pour soutenir la reconstruction de l'Ukraine. Cette démarche poursuivrait un triple objectif: renforcer l'Ukraine, garantir que la Fédération de Russie rende des comptes et empêcher, par la dissuasion, toute autre agression future.
3. L'Assemblée estime qu'il est crucial que la communauté internationale, travaillant de concert, relève ce défi et veille à ce que les victimes de l'agression, l'Ukraine et ses citoyens, reçoivent les réparations qui leur sont dues, et à ce qu'il y ait une voie vers la justice. Comme l'Assemblée a déjà appelé à le faire dans sa Résolution 2516 (2023) «Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe», cela suppose de mettre en place «un mécanisme d'indemnisation global, comprenant une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre des dommages, et un fonds d'indemnisation pour payer les décisions d'indemnisation des dommages accordés par la commission, en particulier en confisquant et en utilisant autrement les avoirs de la Fédération de Russie afin de payer des dommages de guerre en Ukraine».
4. Les dommages documentés causés aux infrastructures et à l'économie de l'Ukraine par l'agression de la Fédération de Russie avaient atteint 416 milliards \$US en juin 2023. Le sort des personnes qui ont dû fuir l'Ukraine à cause de la guerre – environ 6,2 millions de personnes – est particulièrement préoccupante, car il s'agit d'une urgence humanitaire en soi, mais aussi parce qu'elle a des effets en chaîne au-delà des frontières, affectant les pays voisins et mettant les ressources à rude épreuve à plus grande échelle. En outre, on estime qu'environ 17,6 millions de personnes en Ukraine ont eu besoin d'aide humanitaire en 2023, dont 5,1 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance) (voir [Doc. 15932](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Lulzim Basha; et [Doc. 15941](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance).

Voir également la [Recommandation 2271 \(2024\)](#).



Résolution 2539 (2024)

5. L'Assemblée reconnaît que la non-participation de la Fédération de Russie au règlement international des différends entrave les voies juridiques traditionnelles destinées à obtenir des réparations. Elle affirme toutefois que l'État agresseur, la Fédération de Russie, a l'obligation d'indemniser pleinement les dommages, pertes et préjudices causés par ses actes internationalement illicites, notamment la destruction d'infrastructures, la perte de vies humaines, les difficultés économiques et d'autres effets préjudiciables, conformément aux principes du droit international. À cet égard, l'Assemblée rappelle les articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, les Principes fondamentaux et directives des Nations Unies de 2005 concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, et la Résolution A/RES/ES-11/5, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 novembre 2022 et intitulée «Agression contre l'Ukraine: recours et réparation», qui reconnaît la nécessité d'établir un mécanisme international de réparation.

6. L'Assemblée note que plusieurs pays détenant des avoirs souverains russes ont gelé des avoirs de l'État russe représentant environ 300 milliards \$US. Les avoirs financiers de l'État russe déjà gelés doivent servir à la reconstruction de l'Ukraine. Les États qui les détiennent devraient coopérer et les transférer à un mécanisme international d'indemnisation. En vertu du droit international, les États ont le pouvoir d'adopter des contre-mesures visant un État qui a gravement enfreint le droit international. Le temps est venu pour les États membres du Conseil de l'Europe de passer des sanctions aux contre-mesures. L'Assemblée note aussi que les contre-mesures sont destinées à inciter l'État fautif à mettre fin à son comportement illégal ou à se conformer à ses obligations découlant de ce comportement, telles que le paiement d'une indemnisation pour les dommages causés. L'Assemblée souligne que la légitimité des contre-mesures recommandées reste inattaquable dans le cadre de l'immunité souveraine.

7. L'Assemblée a conscience de l'influence persistante de certains Russes, que l'on qualifie également d'«oligarques», dans la politique, que ce soit au niveau national ou au niveau international, en raison du contrôle qu'ils exercent sur des secteurs clés et des avoirs considérables qu'ils possèdent à l'étranger. Cela leur a permis d'influencer divers acteurs dans les pays européens. Depuis le début de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en 2014, des entreprises appartenant à ces personnes coopèrent avec le complexe militaro-industriel russe. C'est ce qui a amené l'Union européenne, les pays du G7 et l'Australie à mettre en place, en mars 2022, un groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes («REPO Task Force»). L'Assemblée est d'avis que les États membres doivent travailler sur un mécanisme similaire pour pouvoir traiter ce problème.

8. L'Assemblée reconnaît les actions menées par les États membres pour imposer des sanctions aux individus et entreprises russes qui collaborent avec le complexe militaro-industriel russe, en particulier aux individus et entreprises du secteur des industries lourdes qui facilitent la production de divers types d'armes mortelles. L'Assemblée estime que les États membres devraient concevoir des mécanismes permettant de contrôler les violations possibles du régime de sanctions, de geler les avoirs concernés et de les transférer ensuite au fonds international pour la reconstruction de l'Ukraine, tout en respectant les principes du droit international et les droits à la propriété privée.

9. L'Assemblée estime que la création, sous les auspices du Conseil de l'Europe, d'un fonds international d'indemnisation ainsi que d'un mécanisme d'indemnisation, en tant qu'instrument international distinct chargé d'examiner et de statuer sur les réclamations et/ou d'indemniser les dommages, pertes ou préjudices causés par les actes internationalement illicites de la Fédération de Russie en Ukraine ou à l'encontre de l'Ukraine, fournirait un moyen structuré d'évaluer et d'indemniser les dommages subis par diverses parties prenantes en raison de l'invasion illégale de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Ce mécanisme d'indemnisation devrait couvrir une série de pertes, y compris, mais sans s'y limiter, les dommages causés aux infrastructures, les impacts environnementaux, les pertes économiques subies par les entreprises et les investisseurs, et les coûts liés à l'accueil et au soutien des personnes qui ont été déplacées par l'agression, en Ukraine et à l'extérieur.

10. L'Assemblée reconnaît que les responsables politiques, les propagandistes, les oligarques et autres collaborateurs de guerre russes ont accumulé des richesses considérables grâce à leurs liens étroits avec le régime de Vladimir Poutine et qu'ils tentent d'influer sur la politique intérieure des pays européens, ce qui les rend complices de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Pour que la responsabilité personnelle d'un individu donné soit engagée, il conviendrait d'appliquer des mesures telles que le gel et la confiscation des avoirs et leur affectation à la reconstruction de l'Ukraine. Sachant que certains pays ont déjà adopté une nouvelle législation ou modifié la législation existante, et dans le respect des principes de la propriété privée et du droit international, les États membres sont encouragés à élaborer une législation et à créer des mécanismes juridiques permettant de confisquer ces avoirs.

11. Alors que le Registre des dommages déjà établi entreprend le processus laborieux d'enregistrement des pertes ukrainiennes en vue d'une procédure internationale de réclamation, les pays qui ont gelé des avoirs russes devraient transférer ces avoirs à un fonds international d'indemnisation. Une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre devrait être créée pour appliquer efficacement la procédure de réclamation.
12. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:
 - 12.1. invite les États membres du Conseil de l'Europe et les États non membres éligibles à se joindre au Registre des dommages s'ils ne l'ont pas encore fait;
 - 12.2. appelle à établir, sous les auspices du Conseil de l'Europe, un mécanisme international d'indemnisation qui permette de traiter de manière complète la question des dommages subis par les personnes physiques et morales touchées, dont l'État ukrainien, en raison des actions illégales menées par la Fédération de Russie dans le cadre de son invasion de l'Ukraine;
 - 12.3. demande instamment aux États membres et non membres du Conseil de l'Europe détenant des avoirs de l'État russe de coopérer activement au transfert rapide de ces avoirs au mécanisme international d'indemnisation mis en place, soutient les efforts de l'Union européenne et des États-Unis et leur demande, ainsi qu'au G7, d'agir sans délai en prenant toutes les mesures nécessaires pour que tous les avoirs de la Fédération de Russie qu'ils détiennent servent à la relance et à la reconstruction de l'Ukraine;
 - 12.4. insiste sur le fait que la reconstruction de l'Ukraine est nécessaire immédiatement, sans attendre la fin de l'agression, et demande par conséquent la création d'un fonds fiduciaire international assorti d'un délai précis pour la mise en œuvre de ce mécanisme, où seront déposés tous les avoirs de l'État russe détenus par des États membres ou non membres du Conseil de l'Europe, en veillant au respect des principes de transparence, de responsabilité et d'équité lors du décaissement de fonds destinés à indemniser l'Ukraine et les personnes physiques et morales touchées par l'agression russe en Ukraine;
 - 12.5. appelle à mettre en place une commission internationale impartiale et efficace chargée de statuer, dans le respect des normes judiciaires reconnues, sur les demandes présentées par l'Ukraine, les entités touchées ainsi que les personnes physiques et morales qui souhaitent obtenir réparation pour les dommages causés par l'agression menée par la Fédération de Russie;
 - 12.6. souligne qu'il est de la plus haute importance, dans le cadre du transfert et de la gestion des avoirs russes gelés, de respecter les normes et principes juridiques internationaux établis, de garantir l'équité et la proportionnalité, et de protéger les droits de toutes les parties touchées, comme le garantissent la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et/ou d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains;
 - 12.7. soutient le recours à des contre-mesures, telles qu'elles sont définies dans le cadre du droit international, pour inciter la Fédération de Russie à se conformer à ses obligations et responsabilités juridiques internationales;
 - 12.8. invite les États préoccupés par les violations d'obligations *erga omnes* à participer activement au mécanisme d'indemnisation, en contribuant aux efforts destinés à mettre un terme aux violations et à garantir des réparations justes aux personnes physiques et morales touchées ainsi qu'à l'État ukrainien;
 - 12.9. encourage les efforts de collaboration entre les États membres, les organisations internationales et toutes les parties prenantes concernées, afin d'accélérer le processus de reconstruction et de garantir une indemnisation complète pour les dommages multiformes causés par la guerre d'agression de la Fédération de Russie, notamment en envisageant des propositions complémentaires ou alternatives, telles que la confiscation d'actifs privés à la suite d'une condamnation pénale pour violation des sanctions, la création de taxes sur les intérêts ou les bénéfices exceptionnels tirés des avoirs gelés de l'État russe, ou l'utilisation de ces avoirs comme garantie de prêts consentis à l'Ukraine;
 - 12.10. appelle les États membres, les organisations internationales et toutes les parties prenantes concernées à poursuivre les travaux sur l'élargissement de la liste des personnes et des entreprises sanctionnées qui sont directement ou indirectement affiliées à l'industrie de la défense russe, en particulier dans la métallurgie et d'autres secteurs de l'industrie lourde, et de celles qui contribuent au développement du complexe militaro-industriel russe;

Résolution 2539 (2024)

12.11. appelle à présenter un front uni et résolu contre l'agression, en soulignant qu'il incombe à la communauté internationale, au titre d'une responsabilité partagée, de garantir le respect des normes mondiales, de prévenir les violations du droit international et de promouvoir une paix durable et la stabilité.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2539 (2024)¹
Provisional version

Support for the reconstruction of Ukraine

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reiterates its deep concern at the extensive devastation and acute suffering inflicted upon Ukraine and its people by the Russian Federation with its illegal war of aggression which started in 2014, and escalated into a large-scale invasion in February 2022, resulting in severe human and material losses, grave violations of human rights, and numerous war crimes.
2. The Council of Europe has led the way in expressing its solidarity with Ukraine and its people, condemning the Russian Federation's war of aggression against Ukraine, and excluding the Russian Federation from its membership because of its serious violation of international law and statutory obligations. The Council of Europe has also shown leadership in setting up the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine, as a first step towards establishing a comprehensive system of accountability of the Russian Federation for its wrongful acts. Consistent with its steadfast resolve and its focus on democracy, human rights, and the rule of law, the Council of Europe should play a significant role in supporting the reconstruction efforts in Ukraine, by recommending the seizure of Russian State assets and their use in support of the reconstruction of Ukraine. This course of action would pursue a threefold objective: strengthening Ukraine; ensuring the accountability of the Russian Federation; and deterring against any other future aggression.
3. The Assembly believes that it is crucial for the international community, working in concert, to address this challenge and ensure that the victims of the aggression, Ukraine and its citizens, receive the reparations they are owed, and that there is a path towards justice. As already called for by the Assembly in its Resolution 2516 (2023) "Ensuring a just peace in Ukraine and lasting security in Europe", this shall involve establishing "a comprehensive compensation mechanism, including an international commission for the examination of claims for damages recorded in the Register of Damage, and a compensation fund to pay out on decisions on compensation for damage awarded by the commission, in particular by confiscating and otherwise using the Russian Federation's assets to pay for damage caused by the war in Ukraine".
4. The documented damages to Ukraine's infrastructure and economy caused by the Russian Federation's aggression had reached US\$416 billion in June 2023. The plight of those who have had to flee Ukraine because of the war – an estimated 6.2 million people – is particularly concerning, as a humanitarian emergency in itself and also because it creates a ripple effect across borders, impacting neighbouring countries and straining resources on a larger scale. In addition, it has been estimated that approximately 17.6 million individuals in Ukraine needed humanitarian assistance in 2023, with 5.1 million people being internally displaced.
5. The Assembly acknowledges that the non-participation by the Russian Federation in international dispute settlements hinders the traditional legal channels for securing reparations. It affirms, however, the obligation of the aggressor State, the Russian Federation, to provide full compensation for the damage, loss, and injury caused by its internationally wrongful acts, including the destruction of infrastructure, loss of life, economic hardships, and other adverse effects, in accordance with the principles of international law. In this

1. *Assembly debate* on 16 April 2024 (10th sitting) (see [Doc. 15932](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Lulzim Basha; and [Doc. 15941](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 16 April 2024 (10th sitting).

See also [Recommendation 2271 \(2024\)](#).



Resolution 2539 (2024)

respect, the Assembly recalls the 2001 Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, the 2005 UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, and the United Nations General Assembly Resolution A/RES/ES-11/5 of 14 November 2022 “Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine”, which recognises the need for the establishment of an international mechanism for reparation.

6. The Assembly notes that several countries holding Russian sovereign assets have frozen approximately US\$300 billion in Russian State assets. The frozen Russian State financial assets must be made available for the reconstruction of Ukraine. States holding these assets should co-operate and transfer them to an international compensation mechanism. Under international law, States possess the authority to enact countermeasures against a State that has seriously breached international law. Now is the time for Council of Europe member States to move from sanctions to countermeasures. The Assembly further notes that countermeasures are intended to induce the offending State to cease its unlawful behaviour or to comply with its obligations arising from that conduct, such as paying compensation for damages caused. The Assembly emphasises that the legitimacy of the recommended countermeasures remains unassailable within the framework of sovereign immunity.

7. The Assembly acknowledges the long-standing influence of certain Russian individuals, also referred to as oligarchs, in both domestic and international politics, shaped by their control over key industries and substantial assets abroad. This enabled them to influence various stakeholders in the European countries. Since the beginning of the Russian Federation’s aggression against Ukraine in 2014, a number of enterprises owned by these individuals have been co-operating with the Russian military-industrial complex. Given this fact, the European Union, G7 countries and Australia introduced the “Russian Elites, Proxies & Oligarchs Task Force” (“REPO Task Force”) in March 2022. The Assembly believes that the member States have to work on a similar mechanism to be able to address this issue.

8. The Assembly recognises the endeavours of the member States in imposing sanctions on Russian individuals and enterprises who collaborate with the Russian military-industrial complex, particularly those in heavy industries that facilitate the production of various types of lethal weaponry. The Assembly believes that the member States should devise mechanisms for monitoring potential violations of the sanction regime, freezing such assets, and subsequently transferring them to the international fund for the reconstruction of Ukraine, all while upholding the principles of international law and respecting private property rights.

9. The Assembly believes that creating, under the auspices of the Council of Europe, an international compensation fund as well as a compensation mechanism, as a separate international instrument mandated to examine and adjudicate claims and/or pay compensation for damage, loss or injury caused by the Russian Federation’s internationally wrongful acts in or against Ukraine, would provide a structured way to assess and compensate for the damages suffered by various stakeholders because of Russian Federation’s illegal invasion of Ukraine. This compensation mechanism should cover a range of losses, including but not limited to infrastructure damage, environmental impacts, economic losses incurred by companies and investors, and the costs associated with hosting and supporting those who have been displaced by the aggression, in Ukraine and outside.

10. The Assembly acknowledges that Russian politicians, propagandists, oligarchs and other war collaborators have amassed significant wealth through their close ties to Vladimir Putin’s regime, and have been trying to influence the internal politics of the European countries, which makes them accomplices in the Russian Federation’s aggression against Ukraine. To ensure the personal liability of a particular individual, measures such as freezing and confiscating the assets and their allocation to the reconstruction of Ukraine should be applied. Bearing in mind that certain countries have already introduced new legislation or amended the existing one, and in adherence to principles of private property and international law, the member States are encouraged to develop legislation and legal mechanisms to confiscate these assets.

11. As the already established Register of Damage undertakes the laborious process of recording Ukrainian losses in preparation for an international claims process, countries that have frozen Russian assets should transfer those assets to an international compensation fund. An international commission for the examination of claims for the damages recorded in the register should be created to effectively address the claims process.

12. In light of these considerations, the Assembly:

12.1. calls on Council of Europe member States and eligible non-member States to join the Register of Damage if they have not yet done so;

Resolution 2539 (2024)

12.2. calls for the establishment of an international compensation mechanism under the auspices of the Council of Europe to comprehensively address the damages incurred by natural and legal persons affected, including the State of Ukraine, due to the unlawful actions of the Russian Federation with its invasion of Ukraine;

12.3. urges Council of Europe member and non-member States holding Russian State assets to actively co-operate in the prompt transfer of these assets to the established international compensation mechanism, supports the efforts of the European Union and the United States and calls upon them and the G7 to act without delay in taking all necessary steps to ensure that all Russian Federation assets in their custody are made available for the recovery and reconstruction of Ukraine;

12.4. urges that the reconstruction of Ukraine is needed right away without waiting for the end of the aggression, therefore calling for the creation of an international trust fund with a clear deadline for the implementation of this mechanism, where all Russian State assets held by Council of Europe member and non-member States will be deposited, ensuring transparency, accountability, and equity in the disbursement of funds that should be used for compensation to Ukraine and natural and legal persons affected by the Russian aggression in Ukraine;

12.5. calls for the establishment of an impartial and effective international claims commission, operating under recognised judicial norms, to adjudicate claims presented by Ukraine, affected entities, as well as natural and legal persons seeking reparation for damages caused by the Russian Federation's aggression;

12.6. stresses the utmost importance of adhering to established international legal standards and principles in the transfer and management of frozen Russian assets, ensuring fairness and proportionality, and safeguarding the rights of all affected parties as guaranteed by the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and/or other international human rights law instruments;

12.7. supports the recourse to countermeasures, as outlined within the framework of international law, to induce compliance by the Russian Federation with its international legal obligations and responsibilities;

12.8. invites States concerned about breaches of *erga omnes* obligations to actively participate in the compensation mechanism, contributing to efforts aimed at halting breaches and ensuring just reparations for affected natural and legal persons, as well as the State of Ukraine;

12.9. encourages collaborative efforts among member States, international organisations, and all relevant stakeholders to expedite the process of reconstruction and to ensure comprehensive compensation for the multifaceted damages caused by the war of aggression of the Russian Federation, including by considering other complementary or alternative proposals such as the confiscation of private assets following a criminal conviction for sanctions violations, introducing windfall taxes on the interest or profits derived from frozen Russian State assets, or using these assets as collateral for loans to Ukraine;

12.10. calls on member States, international organisations and all relevant stakeholders to continue working on expanding the list of the sanctioned individuals and companies who are directly or indirectly affiliated with the Russian defence industry, particularly in metallurgical and other types of heavy industry, and those who are contributing to the development of Russian military-industrial complex;

12.11. calls for a unified and resolute front against aggression, emphasising the shared responsibility of the international community in upholding global norms, preventing violations of international law, and promoting lasting peace and stability.



Recommandation 2271 (2024)¹

Version provisoire

Soutien à la reconstruction de l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur sa [Résolution 2539 \(2024\)](#) «Soutien à la reconstruction de l'Ukraine», dans laquelle elle appelle résolument à utiliser les avoirs confisqués de l'État russe pour indemniser les dommages, préjudices et pertes causés par l'agression de la Fédération de Russie et à soutenir la reconstruction de l'Ukraine.

2. L'Assemblée renvoie à sa [Résolution 2516 \(2024\)](#) «Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe», dans laquelle elle appelait à mettre en place «un mécanisme d'indemnisation global, comprenant une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre des dommages, et un fonds d'indemnisation pour payer les décisions d'indemnisation des dommages accordés par la commission, en particulier en confisquant et en utilisant autrement les avoirs de la Fédération de Russie afin de payer des dommages de guerre en Ukraine». Elle renvoie aussi à 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», dans laquelle elle lançait un appel aux États membres du Conseil de l'Europe pour qu'ils mettent en place un mécanisme international d'indemnisation, expliquait pourquoi le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle de premier plan dans la création et la gestion de ce mécanisme et décrivait certaines des principales caractéristiques que le mécanisme devrait présenter.

3. L'Assemblée rappelle les décisions du Comité des Ministres du 15 septembre 2022 et du 24 février 2023, qui saluent tous les efforts visant à obtenir une réparation intégrale des dommages causés par les violations du droit international commises par la Fédération de Russie en Ukraine. Elle souligne aussi que, dans sa [Résolution CM/Res\(2023\)3](#) établissant l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, adoptée le 12 mai 2023, le Comité des Ministres est convenu de «continuer à travailler, en coopération avec l'Ukraine et les organisations et organismes internationaux compétents, à la mise en place, par un instrument international séparé, d'un futur mécanisme international d'indemnisation, qui pourra comprendre une commission des demandes d'indemnisation et un fonds d'indemnisation, dont les travaux du Registre, y compris sa plateforme numérique avec toutes les informations sur les demandes d'indemnisation et les preuves qu'elle contient, sont censés faire partie intégrante».

4. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:

4.1. à prendre des dispositions en vue de la création, sous les auspices du Conseil de l'Europe, d'un mécanisme international d'indemnisation qui permette de traiter de manière complète la question des dommages subis par les personnes physiques et morales touchées ainsi que par l'État ukrainien en raison des actions illégales menées par la Fédération de Russie dans le cadre de son invasion de l'Ukraine;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance) (voir [Doc. 15932](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Lulzim Basha; et [Doc. 15941](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance).



Recommandation 2271 (2024)

4.2. à créer un fonds fiduciaire international, où seront déposés tous les avoirs de l'État russe qui auront été saisis, en veillant au respect des principes de transparence, de responsabilité et d'équité lors du décaissement de fonds destinés à indemniser l'Ukraine et les personnes physiques et morales touchées par l'agression russe en Ukraine ainsi qu'à aider aux efforts de relance et de reconstruction de l'Ukraine;

4.3. à approuver la mise en place d'une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre, sous les auspices du Conseil de l'Europe;

4.4. à envisager d'inclure dans le champ d'application du futur mécanisme international d'indemnisation, une fois établi, les dommages causés par les actes internationalement illicites commis par la Fédération de Russie dans la République autonome de Crimée, la ville de Sébastopol et les territoires temporairement occupés des oblasts de Donetsk et de Lougansk avant le 24 février 2022, dans la mesure où ils ont été causés par l'agression contre l'Ukraine commencée en 2014, notamment en ce qui concerne les violations du droit international confirmées par des organes juridictionnels internationaux tels que la Cour européenne des droits de l'homme.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Recommendation 2271 (2024)¹

Provisional version

Support for the reconstruction of Ukraine

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly draws the Committee of Ministers' attention to its [Resolution 2539 \(2024\)](#) "Support for the reconstruction of Ukraine" which makes a resolute call for using confiscated Russian State assets to compensate damages, injury and losses caused by the aggression of the Russian Federation and for supporting the reconstruction of Ukraine.
2. The Assembly refers to its [Resolution 2516 \(2023\)](#) "Ensuring a just peace in Ukraine and lasting security in Europe", which called for establishing "a comprehensive compensation mechanism, including an international commission for the examination of claims for damages recorded in the Register of Damage, and a compensation fund to pay out on decisions on compensation for damage awarded by the commission, in particular by confiscating and otherwise using the Russian Federation's assets to pay for damage caused by the war in Ukraine". It also refers to its [Resolution 2482 \(2023\)](#) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine", which called on Council of Europe member States to set up an international compensation mechanism; highlighted the reasons why the Council of Europe should have a leading role in setting up and managing it; and detailed some of its key prospective features.
3. The Assembly recalls the decisions of the Committee of Ministers of 15 September 2022 and 24 February 2023 to welcome all efforts to secure full reparations for the damages caused by violations by the Russian Federation of international law in Ukraine. It also underscores that, in its Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine, adopted on 12 May 2023, the Committee of Ministers agreed "to continue working, in co-operation with Ukraine and relevant international organisations and bodies, towards the establishment by a separate international instrument of a future international compensation mechanism, which may include a claims commission and a compensation fund, of which the work of the Register, including its digital platform with all data about claims and evidence recorded therein is intended to constitute an integral part".
4. In light of the above, the Assembly calls on the Committee of Ministers to:
 - 4.1. proceed towards the establishment of an international compensation mechanism, under the auspices of the Council of Europe, to comprehensively address the damages incurred by natural and legal persons concerned, as well as the State of Ukraine due to the unlawful actions of the Russian Federation in its invasion of Ukraine;
 - 4.2. establish an international trust fund, where all seized Russian State assets will be deposited, ensuring transparency, accountability, and equity in the disbursement of funds that should be used for compensation to Ukraine and natural or legal persons affected by the Russian aggression in Ukraine as well as to aid Ukraine's recovery and reconstruction efforts;
 - 4.3. endorse the establishment of an international commission of claims for the damages recorded in the Register, under the auspices of the Council of Europe;

1. *Assembly debate* on 16 April 2024 (10th sitting) (see [Doc. 15932](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Lulzim Basha; and [Doc. 15941](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 16 April 2024 (10th sitting).



Recommendation 2271 (2024)

4.4. consider including, in the scope of the future international compensation mechanism, once established, the damage caused by the Russian Federation's internationally wrongful acts committed in the Autonomous Republic of Crimea, the city of Sevastopol and the temporarily occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts before 24 February 2022, in so far as they were caused by the aggression against Ukraine started in 2014, in particular in relation to breaches of international law confirmed by international adjudicative bodies such as the European Court of Human Rights.



Résolution 2540 (2024)¹
Version provisoire

La mort d'Alexeï Navalny et la nécessité de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rend hommage au courage et au sacrifice d'Alexeï Navalny, figure importante de l'opposition politique russe, militant de la société civile et de la lutte contre la corruption et prisonnier politique persécuté puis finalement tué par l'État russe pour s'être opposé au régime de Vladimir Poutine. L'Assemblée adresse ses sincères condoléances à la famille de M. Navalny, ainsi qu'à ses collaborateurs et partisans.

2. Vladimir Poutine est au pouvoir en Fédération de Russie en tant que Président ou Premier ministre sans interruption depuis 2000 et les modifications de la Constitution russe adoptées en juillet 2020 et tenues pour illégitimes par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et l'Assemblée lui permettent de rester à son poste jusqu'en 2036. Depuis son arrivée au pouvoir, Vladimir Poutine bâtit un régime dont le but est de mener une guerre contre la démocratie et de redessiner l'ordre européen et mondial établi après l'effondrement de l'ex-Union soviétique. L'occupation de la Transnistrie, l'invasion de la Géorgie en 2008, la guerre en Ukraine depuis 2014, l'annexion et l'occupation illégales de territoires, la suppression de la liberté d'expression en Fédération de Russie, la guerre de désinformation dans le monde entier, la persécution et l'assassinat de ses opposants politiques à l'intérieur et à l'extérieur de la Fédération de Russie, et la création d'un système législatif qui érige en infractions pénales les opinions politiques, ne sont que quelques-unes des caractéristiques du régime de Vladimir Poutine. L'emprisonnement illégal et, par voie de conséquence, la mort d'Alexeï Navalny s'inscrivent dans la continuité de la politique du régime de Vladimir Poutine et de sa guerre contre la démocratie.

3. Le 16 février 2024, M. Navalny est décédé dans une lointaine colonie pénitentiaire de haute sécurité en Sibérie, FKU IK-3, où il purgeait une peine d'emprisonnement manifestement arbitraire. Officiellement, M. Navalny est décédé du « syndrome de mort subite ». La famille de M. Navalny n'a pas pu accéder rapidement et temps utile à son corps ni faire procéder à une autopsie indépendante. Selon certaines allégations, M. Navalny avait été maltraité par le personnel pénitentiaire la veille de sa mort. Trois jours après le décès de M. Navalny, le directeur adjoint de l'administration pénitentiaire russe, Valery Boyarinev, a été promu au rang de colonel général. Quelques jours plus tard, Roman Vidyukov, l'enquêteur en chef dans les procédures engagées contre M. Navalny et sa Fondation anticorruption, a été promu chef adjoint du Comité national d'enquête de la Fédération de Russie. Le 18 mars 2022, Vladimir Poutine a affirmé qu'il avait accepté de libérer le chef de l'opposition dans le cadre d'un échange de prisonniers quelques jours avant sa mort – une affirmation que la famille de M. Navalny rejette fermement.

4. Pendant les trois années de sa détention illégale, ordonnée au mépris flagrant des obligations de la Fédération de Russie au titre des articles 3, 5, 6, 7, 18, 34 et 46 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, M. Navalny a subi des actes de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 17 avril 2024 (11^e séance) (voir [Doc. 15966](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Emanuelis Zingeris). Texte adopté par l'Assemblée le 17 avril 2024 (11^e séance).



Résolution 2540 (2024)

torture systémique et d'autres formes de mauvais traitements, notamment la privation de sommeil, le placement répété en cellule d'isolement dans des conditions inhumaines et dégradantes et l'absence d'accès à des soins médicaux appropriés.

5. L'Assemblée considère que l'État russe porte l'entière responsabilité du meurtre d'Alexeï Navalny, qui a été soumis à la torture et à des traitements inhumains et dégradants en violation des arrêts et des mesures provisoires de la Cour européenne des droits de l'homme, et qui avait déjà survécu à une tentative d'assassinat à l'arme chimique, perpétrée en 2020 par un escadron d'assassins du FSB (Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie).

6. M. Navalny est le dernier détracteur de Vladimir Poutine en date à mourir entre les mains de l'appareil d'oppression russe, ou du moins avec son approbation tacite. Ces vingt dernières années, plusieurs personnes opposées au pouvoir qu'exerce d'une main de fer Vladimir Poutine sur la Fédération de Russie ont été assassinées, généralement avec l'implication des services secrets russes ou d'individus agissant sur leurs ordres. La liste des victimes du régime comprend, entre autres, les journalistes Anna Politkovskaïa, Natalia Estemirova, Stanislav Markelov et Anastasia Baburova; Sergueï Magnitski – un avocat assassiné pour avoir dénoncé la corruption à grande échelle dans les plus hautes sphères du Gouvernement russe; Alexander Litvinenko – un ancien officier du FSB qui avait fait défection au Royaume-Uni; et Boris Nemtsov – un vice-premier ministre qui avait contesté le régime de Vladimir Poutine et dont les circonstances de la mort restent mystérieuses, comme noté par l'Assemblée dans sa [Résolution 2297 \(2019\)](#). Des centaines d'autres défenseurs et défenseuses des droits humains et figures de l'opposition innocents sont toujours incarcérés sur la base d'accusations forgées de toutes pièces et peuvent être considérés comme des prisonniers politiques au sens de la [Résolution 1900 \(2012\)](#), à commencer par Vladimir Kara-Mourza, Ilya Yashin et Oleg Orlov. Une journaliste indépendante qui a couvert le procès de M. Navalny et enregistré sa dernière apparition au tribunal le 15 février 2024, Antonina Favorskaya, a été détenue arbitrairement pour «extrémisme» et risque une longue peine d'emprisonnement. D'après l'organisation de défense des droits humains OVD-Info, il y aurait actuellement plus de 1 000 prisonniers politiques en Fédération de Russie.

7. L'Assemblée déplore que les prisonniers politiques en Fédération de Russie, les prisonniers politiques ukrainiens détenus illégalement dans les prisons russes depuis 2014 et les prisonniers de guerre ukrainiens soient systématiquement soumis à des actes de torture comme ceux qu'a subis M. Navalny, **ainsi que** cela a été souligné dans sa [Résolution 2528 \(2024\)](#). Selon la Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies en Ukraine, la majorité des Ukrainiens emprisonnés en Fédération de Russie ont été soumis à la torture, au viol, à des menaces de violence sexuelle, à la privation de nourriture et de sommeil et à d'autres formes de mauvais traitements.

8. L'Assemblée rappelle que l'obligation de prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires ou autres mesures efficaces pour prévenir les actes de torture, qui est consacrée à l'article 2(1) de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, est inconditionnelle et qu'aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse d'un état de guerre ou d'une menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture.

9. Certaines des personnes directement responsables des persécutions et actes de torture infligés à Alexeï Navalny, et qui y ont participé, sont bien connues. Une liste détaillée est consultable sur ce lien: «[liste Navalny](#)». Elle comprend des membres du personnel pénitentiaire, des policiers, des procureurs et des juges impliqués chacun à leur niveau dans le détournement flagrant du système judiciaire russe dans le but de punir M. Navalny pour son militantisme politique et de créer un effet dissuasif au sein de la société russe.

10. Le 13 octobre 2023 et les jours qui ont suivi, les avocats d'Alexeï Navalny ont commencé à être la cible d'attaques manifestes: Alexei Lipster, Vadim Kobzev et Igor Sergunin ont été placés en détention provisoire à Moscou, tandis qu'Olga Mikhailova (principale avocate d'Alexei Navalny) et Alexander Fedulov, qui se trouvaient alors à l'étranger, ont fait l'objet d'un mandat d'arrêt. Des poursuites pénales ont été engagées contre ces avocats sur la base d'accusations fallacieuses et des perquisitions ont eu lieu dans certains de leurs bureaux, ce qui constitue une violation flagrante du secret professionnel de nature à créer un environnement encore plus hostile à la fourniture d'une défense efficace en Fédération de Russie.

11. Les personnes figurant sur cette liste devraient être incluses dans sur les listes de sanctions individuelles, qui sont ou pourraient être établies en vertu des lois en vigueur et futures sur les sanctions de type Magnitski.

12. Sous l'autorité de Vladimir Poutine, la Fédération de Russie est devenue une dictature de fait. Non seulement elle a étouffé l'opposition démocratique à l'intérieur de ses frontières, mais elle n'a pas respecté les choix démocratiques des États voisins ni leur indépendance politique. En envahissant la Géorgie en 2008, en

Résolution 2540 (2024)

annexant illégalement la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol et en occupant brutalement des parties des oblasts de Donetsk et de Lougansk en 2014, en s'ingérant dans des processus électoraux étrangers et, enfin, en lançant sa guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine en février 2022 et en menaçant de guerre nucléaire ceux qui aideraient l'Ukraine à se défendre, le régime de Vladimir Poutine s'est radicalement engagé dans une guerre contre la démocratie. Il cherche ainsi à rétablir l'ancienne sphère d'influence soviétique et à se venger des États qui ont rejeté son totalitarisme en faveur de la démocratie et des droits humains.

13. Le régime de Vladimir Poutine s'est engagé dans l'idéologie néo-impérialiste *rousskii mir* (le «monde russe»), dont le Kremlin a fait un outil de promotion de la guerre. Cette idéologie est utilisée pour détruire les vestiges de la démocratie, militariser la société russe et justifier l'agression extérieure visant à étendre les frontières de la Fédération de Russie à tous les territoires autrefois sous la domination russe, y compris l'Ukraine. La hiérarchie du Patriarcat de Moscou de l'Église orthodoxe russe, notamment le patriarche Cyrille, défend l'idéologie *rousskii mir*, déclarant que la guerre contre l'Ukraine et l'Occident «satanique» sont une «guerre sainte de tous les Russes», et exhortant les croyants orthodoxes à se sacrifier pour leur pays. L'Assemblée est consternée par un tel mésusage de la religion et par la déformation de la tradition chrétienne orthodoxe par le régime de Vladimir Poutine et ses intermédiaires au sein de la hiérarchie du Patriarcat de Moscou. L'Assemblée condamne cette rhétorique et souligne que l'incitation au crime d'agression, au génocide ou aux crimes de guerre est un crime en soi. L'Assemblée appelle tous les États à considérer le patriarche Cyrille et la hiérarchie orthodoxe russe comme un prolongement idéologique du régime de Vladimir Poutine, complice de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité perpétrés au nom de la Fédération de Russie et de l'idéologie *rousskii mir*.

14. Le 17 mars 2024, Vladimir Poutine a été déclaré vainqueur de la prétendue élection présidentielle qui, dès le départ, n'était ni libre ni équitable, puisqu'aucun véritable opposant à Vladimir Poutine n'a été autorisé à se présenter. En outre, pour cette élection, des bureaux de vote ont été ouverts dans le territoire ukrainien souverain temporairement occupé par la Fédération de Russie et dans les unités administratives territoriales moldaves de la rive gauche du Dniestr, en violation flagrante de la Charte des Nations Unies et des principes de souveraineté, d'indépendance politique et d'intégrité territoriale de tous les États.

15. Conformément à sa [Résolution 2519 \(2023\)](#), l'Assemblée ne reconnaît pas la légitimité de Vladimir Poutine en qualité de Président de la Fédération de Russie et appelle une nouvelle fois les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et l'Union européenne à cesser tout contact avec lui, à l'exception des interactions à caractère humanitaire et visant à établir la paix. L'Assemblée rappelle que l'abolition de la limitation des mandats présidentiels au profit de Vladimir Poutine porte atteinte non seulement à la Constitution russe, mais également à des principes bien établis du droit international.

16. L'Assemblée considère que la Fédération de Russie s'est progressivement transformée en un État qui interdit désormais toute opposition politique. En s'appuyant sur une propagande de type fasciste, le pays a instauré un culte de la personnalité autour de la figure de Vladimir Poutine. Par le détournement du système de justice pénale, le régime a supprimé tout pluralisme politique et médiatique; la société civile ne peut plus exister autrement que dans la clandestinité; et le régime est en train d'imposer un conformisme de masse, y compris par l'endoctrinement des enfants. Il présente à son peuple la vision dangereuse d'une Russie qui fait la part belle à la conquête impérialiste et va jusqu'à menacer d'anéantissement nucléaire ceux qu'il considère comme ses ennemis. Cette évolution, associée à un appareil de sécurité omniprésent, à une surveillance de masse de la société et à la répression brutale des manifestations pacifiques, a transformé la Fédération de Russie en ce que l'Assemblée considère comme un État totalitaire, dont le mode de fonctionnement ressemble à celui d'une organisation criminelle.

17. Dans la mesure où la Fédération de Russie n'est une fédération que de manière formelle, le régime de Vladimir Poutine a également déclaré la guerre à son propre peuple. En particulier, les peuples autochtones et les minorités nationales et ethniques en Fédération de Russie sont russifiés de force et font l'objet de répression et de discrimination, en violation des obligations de la Fédération de Russie dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En particulier, l'Assemblée note les pertes disproportionnellement élevées subies par les unités militaires composées de soldats conscrits des populations nationales, ethniques et autochtones. L'Assemblée considère qu'il s'agit d'une campagne délibérée, visant à éliminer la diversité ethnique et nationale au sein de la Fédération de Russie.

18. L'Assemblée condamne fermement la pratique de la Fédération de Russie consistant à inscrire les opposants politiques au régime sur des listes répertoriant les terroristes et les extrémistes: opposants politiques, personnalités culturelles, journalistes et militants de la société civile, conduisant à un mauvais usage accru du système d'Interpol. L'ordre donné par Vladimir Poutine au FSB russe de prendre des mesures

Résolution 2540 (2024)

vigoureuses contre les «ennemis du pays», tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de celui-ci, est également très préoccupant. Dans les faits, il pourrait en résulter une vague d'assassinats et de meurtres dictés par des motivations politiques sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe.

19. La prise de mesures urgentes et coordonnées est le seul moyen de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie. L'Ukraine doit immédiatement recevoir les armes et les munitions dont elle a besoin pour se défendre efficacement et réussir à repousser l'envahisseur russe.

20. L'Assemblée considère en outre qu'il convient de renforcer les sanctions contre la Fédération de Russie afin que son économie ne soit plus en mesure de financer sa guerre d'agression illégale. L'Assemblée salue la proposition de M^{me} Yulia Navalnaya d'appliquer aux complices du régime criminel de Vladimir Poutine les outils mis au point pour lutter contre la criminalité organisée, à savoir mener des enquêtes sur leurs montages financiers et rechercher leurs associés, avocats et partenaires financiers dans les États membres du Conseil de l'Europe et au-delà, afin d'empêcher le régime de se cacher derrière des personnalités juridiques et un réseau de sociétés-écrans.

21. L'Assemblée déplore le fait que, malgré l'imposition d'un régime de sanctions sans précédent, certains partenaires commerciaux de la Fédération de Russie continuent de lui donner accès aux technologies et aux capitaux occidentaux, ce qui lui permet de fabriquer des missiles de croisière et des drones qui sont utilisés sans discernement pour attaquer des villes, des zones résidentielles, des hôpitaux et des infrastructures essentielles en Ukraine. Par exemple, l'Assemblée est préoccupée par la forte augmentation des importations de microprocesseurs par le Kazakhstan, qui s'accompagne d'une augmentation similaire des exportations de microprocesseurs du Kazakhstan vers la Fédération de Russie. Elle s'alarme également des grandes quantités de pétrole brut exportées de la Fédération de Russie vers l'Inde puis vendues à l'Occident.

22. L'Assemblée condamne en outre les États qui continuent de soutenir la campagne de désinformation russe, notamment en justifiant sa guerre d'agression manifestement illégale contre l'Ukraine, diffusée dans divers forums internationaux, y compris l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en particulier le Bélarus, l'Iran, Cuba, la Corée du Nord, le Venezuela, ainsi que d'autres, sapant ainsi la démocratie dans le monde entier.

23. Parallèlement, l'Assemblée est heureuse d'apprendre que des banques en Arménie, au Kazakhstan et à Hong Kong ont commencé à refuser des paiements d'entreprises russes pour des produits électroniques livrés à la Fédération de Russie. Elle invite l'ensemble des États et des institutions financières à surveiller de près toutes les transactions réalisées avec des entités russes afin de garantir l'efficacité du mécanisme de sanction.

24. L'Assemblée se félicite de l'approbation, le 12 mars 2024, d'une nouvelle directive de l'Union européenne visant à renforcer l'application des sanctions de l'Union européenne dans les États membres en érigeant en infractions pénales la violation et le contournement des sanctions. Elle salue également l'inscription récente des noms de dizaines de personnes impliquées dans la persécution d'Alexeï Navalny sur la liste des auteurs de violations des droits humains sanctionnés dans le cadre du régime de sanctions de l'Union européenne en matière de droits humains – liste qu'il a d'ailleurs été proposé de rebaptiser du nom d'Alexeï Navalny.

25. L'Assemblée estime que de nouvelles restrictions sont nécessaires pour empêcher l'économie russe de soutenir la guerre contre l'Ukraine. En particulier, l'Assemblée observe que les sanctions relatives au plafonnement du prix du pétrole brut russe n'ont eu qu'un effet limité. L'insuffisance des mécanismes de contrôle et de dissuasion a permis à la Fédération de Russie d'atténuer les effets des sanctions, notamment en utilisant une «flotte fantôme» de pétroliers et parce que le plafonnement du prix du pétrole brut russe reste établi à un niveau trop élevé.

26. En conséquence, l'Assemblée:

26.1. demande instamment à la Fédération de Russie:

26.1.1. d'autoriser une enquête internationale indépendante et transparente sur la mort d'Alexeï Navalny, y compris par le biais d'une commission d'enquête internationale qui pourrait être établie par des organes des Nations Unies ou d'autres organisations internationales;

26.1.2. de cesser de persécuter les membres de la famille, les collaborateurs et les partisans d'Alexeï Navalny en Fédération de Russie et à l'étranger;

26.1.3. de libérer tous les prisonniers qui sont actuellement détenus en Fédération de Russie dans le but de les réduire au silence et de dissuader d'autres détracteurs du régime de protester ou de s'exprimer;

Résolution 2540 (2024)

- 26.2. appelle l'Union européenne et tous les États dotés de lois sur les sanctions ciblées de type Magnitski à inscrire sur leurs listes de sanctions les personnes directement responsables des persécutions, des mauvais traitements et de la mort d'Alexeï Navalny, et qui y ont participé, et invite tous les États qui n'ont pas encore adopté de telles lois à le faire sans plus tarder;
- 26.3. appelle tous les États à veiller à ce que la Fédération de Russie soit tenue responsable des actes systémiques de torture et d'autres formes de mauvais traitements qu'ont subi M. Navalny et des milliers d'autres prisonniers en Fédération de Russie, y compris des prisonniers de guerre ukrainiens, en recourant au mécanisme de règlement des différends prévu à l'article 30 (1), de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- 26.4. appelle tous les États à faire pression sur la Fédération de Russie pour qu'elle autorise des organismes internationaux indépendants à suivre l'état de santé et les conditions de détention des prisonniers politiques signalés, dans l'attente de leur libération ou du réexamen de leur dossier;
- 26.5. encourage les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à poursuivre les échanges de prisonniers afin d'obtenir la libération des prisonniers politiques en Fédération de Russie et au Bélarus, en donnant la priorité à Vladimir Kara-Mourza et à d'autres personnes qui ont de graves problèmes de santé (en soulignant en particulier le rôle que pourraient jouer l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique);
- 26.6. réitère son appel à mettre en place un mécanisme international pour indemniser les victimes de l'agression russe contre l'Ukraine, sur lequel les avoirs russes gelés devraient être rapidement transférés, et à créer un tribunal international spécial chargé d'enquêter et de poursuivre les dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie pour le crime d'agression contre l'Ukraine.
- 26.7. appelle l'Union européenne et le G7 à durcir le régime de sanctions à l'encontre de la Fédération de Russie, un État soutenant le terrorisme, notamment:
- 26.7.1. en renforçant considérablement le régime de sanctions par l'abaissement du plafond des prix du pétrole et du gaz, étant donné que les recettes provenant des exportations de pétrole et de gaz constituent toujours une source importante de revenus pour le budget de l'État russe;
 - 26.7.2. en infligeant des sanctions secondaires aux États, personnes physiques et morales qui, en connaissance de cause, permettent à la Fédération de Russie de se soustraire au plein effet des sanctions infligées à son économie, y compris en exportant des technologies, des munitions, des biens à double usage à des fins militaires et d'autres ressources utilisées par la Fédération de Russie pour soutenir sa guerre illégale d'agression contre l'Ukraine;
 - 26.7.3. en créant un registre des États, personnes physiques et morales qui aident et encouragent la Fédération de Russie à se soustraire aux sanctions, notamment en lui permettant d'obtenir des biens à double usage à des fins militaires;
 - 26.7.4. en appliquant à tous les pétroliers qui traversent leurs eaux les exigences obligatoires en vigueur en matière d'assurance contre les déversements d'hydrocarbures, afin de promouvoir le respect des sanctions relatives au plafonnement des prix et de protéger l'environnement contre les marées noires causées par des pétroliers vieillissants et mal assurés;
 - 26.7.5. en supprimant tous les services fournis à l'industrie pétrolière et gazière russe afin de limiter sa production future de gaz naturel liquéfié et d'alourdir les coûts d'extraction du pétrole en Fédération de Russie;
 - 26.7.6. en imposant des sanctions à la Bourse de Moscou ainsi qu'à Rosatom – un monopole d'État dans le domaine de l'énergie nucléaire qui a pris le contrôle de la plus grande centrale nucléaire d'Europe dans la région de Zaporijjia, en Ukraine, et qui s'en sert pour faire du chantage à l'Europe en agitant la menace d'une catastrophe nucléaire;
 - 26.7.7. en soulignant que selon le droit humanitaire international, les raffineries de pétrole russes doivent être considérées comme des cibles légitimes d'attaques militaires;
- 26.8. invite les États-Unis d'Amérique – État observateur du Conseil de l'Europe – à veiller à ce que le projet de loi du Sénat sur l'aide étrangère, qui prévoit un soutien militaire à l'Ukraine, soit mis au vote sans plus tarder ou sinon à autoriser, dans les plus brefs délais, la fourniture de l'aide militaire et autre dont l'Ukraine a besoin;

Résolution 2540 (2024)

- 26.9. encourage les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à partager entre eux tous les renseignements relatifs à l'ingérence de la Fédération de Russie dans les processus électoraux, y compris ses campagnes de désinformation, afin de repérer et de prévenir davantage ce type de pratique;
- 26.10. invite les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et l'Union européenne à renforcer les effets de la Résolution 2519 (2023) en reconnaissant formellement l'illégitimité de Vladimir Poutine en tant que Président de la Fédération de Russie;
- 26.11. invite les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne à s'aligner sur les sanctions imposées à la Fédération de Russie et à ses alliés dans le cadre du régime de sanctions de l'Union européenne en matière de droits humains;
- 26.12. invite les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les Nations Unies à attirer l'attention sur les nombreuses violations des droits humains et des droits des peuples au détriment des peuples autochtones colonisés de la Fédération de Russie;
- 26.13. appelle tous les États à appliquer au régime de Vladimir Poutine la législation existante en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux qui vise à combattre la criminalité organisée et le financement du terrorisme; à identifier toute personne privée ou morale susceptible d'être qualifiée de complice et à lui infliger de lourdes sanctions, y compris la confiscation de ses avoirs; et plus spécifiquement à adopter (si ce n'est déjà fait) et à appliquer une législation qui permet la confiscation des avoirs illicites sans condamnation préalable et le renversement de la charge de la preuve, comme le recommande l'Assemblée dans sa [Résolution 2218 \(2018\)](#);
- 26.14. encourage les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et l'Union européenne à reconnaître que l'Église orthodoxe russe est en fait utilisée comme un instrument d'influence et de propagande russe par le régime du Kremlin et n'a rien à voir avec la liberté de religion et la liberté d'expression garanties par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- 26.15. appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et l'Union européenne à renforcer le mécanisme de sanction contre le régime d'Alexandre Loukachenka au Bélarus, qui a permis à la Fédération de Russie d'utiliser son territoire pour lancer l'offensive contre Kiev en 2022 et qui continue de soutenir la guerre d'agression contre l'Ukraine;
27. L'Assemblée exprime sa solidarité et sa détermination à poursuivre le dialogue avec les forces démocratiques russes et bélarusses qui partagent les valeurs du Conseil de l'Europe et reconnaissent l'ordre international fondé sur des normes, notamment le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa décision – énoncée dans sa [Résolution 2530 \(2023\)](#) «Un avenir démocratique pour le Bélarus» – de créer un·e Rapporteur·e général·e pour un Bélarus démocratique et d'autoriser une délégation représentative des forces démocratiques du Bélarus à prendre une part active à certains de ses travaux.
28. L'Assemblée déclare, pour renforcer la Résolution du Parlement européen du 29 février 2024 sur l'assassinat d'Alexeï Navalny et la nécessité d'une action de l'UE pour soutenir les prisonniers politiques et la société civile opprimée en Russie (2024/2579(RSP)), que la décolonisation de la Fédération de Russie est une condition nécessaire à l'instauration de la démocratie en Fédération de Russie.
29. De même, l'Assemblée se félicite de l'initiative, prise par le Président de l'Assemblée et approuvée par le Bureau de l'Assemblée en octobre 2023, de mettre en place une plateforme de contact pour le dialogue avec les forces démocratiques russes et appelle à la création d'un·e Rapporteur·e général·e sur les forces démocratiques russes.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2540 (2024)¹

Provisional version

Alexei Navalny's death and the need to counter Vladimir Putin's totalitarian regime and its war on democracy

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly pays tribute to the courage and sacrifice of Alexei Navalny, a leading Russian opposition politician, civil society activist, anti-corruption campaigner and political prisoner persecuted, and ultimately killed, by the Russian State for his opposition to Vladimir Putin's regime. The Assembly expresses its heartfelt condolences to the family, associates and supporters of Mr Navalny.

2. Vladimir Putin has been in power in the Russian Federation as President or Prime Minister without interruption since 2000, and the amendments to the Russian Constitution adopted in July 2020 and recognised as illegitimate by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the Assembly allow him to remain in office until 2036. Since coming to power, Vladimir Putin has been constructing a regime whose aim is to wage a war against democracy and redraw the European and global order established after the collapse of the former Soviet Union. Occupation of Transnistria, invasion of Georgia in 2008, the war in Ukraine since 2014, the illegal annexation and occupation of territories, the destruction of freedom of expression inside the Russian Federation, the disinformation war around the world, the persecution and assassination of its political opponents inside and outside the Russian Federation and the creation of a system of legislation that criminalises political views are just a few but not all of the features of Vladimir Putin's regime. The unlawful imprisonment and, as a result, the death of Alexei Navalny is a continuation of the policy of Vladimir Putin's regime and its war against democracy.

3. On 16 February 2024, Mr Navalny died in a remote Siberian maximum security prison camp, FKU IK-3, where he was serving a manifestly arbitrary prison sentence. The official cause of his death was "sudden death syndrome". Mr Navalny's family was prevented from gaining rapid and timely access to his body or having an independent autopsy carried out. Allegations emerged that Mr Navalny had been ill-treated by prison staff the day before his death. Three days after Mr Navalny's death, the deputy director of the Russian prison service, Valery Boyarinev, was promoted to the rank of colonel general. Several days later, Roman Vidyukov, the chief investigator in cases against Mr Navalny and his Anti-Corruption Foundation, was promoted to deputy head of the State Investigative Committee of the Russian Federation. On 18 March 2022, Vladimir Putin claimed that he had agreed to swap the opposition leader in a prisoner exchange days before he died – a claim that Mr Navalny's family strongly rejects.

4. During the three years of his unlawful imprisonment, imposed in blatant disregard of the Russian Federation's obligations under Articles 3, 5, 6, 7, 18, 34 and 46 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), under the International Covenant on Civil and Political Rights and under the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Mr Navalny was subjected to systemic torture and other forms of ill-treatment, such as the denial of sleep, repeated placement in isolation cell in inhuman and degrading conditions, and lack of access to proper medical care.

1. *Assembly debate* on 17 April 2024 (11th sitting) (see [Doc. 15966](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Emanuelis Zingeris). *Text adopted by the Assembly* on 17 April 2024 (11th sitting).



Resolution 2540 (2024)

5. The Assembly considers that the Russian State bears full responsibility for the killing of Alexei Navalny, who was subjected to torture, inhuman and degrading treatment in violation of the judgments and interim measures of the European Court of Human Rights, and who had moreover survived an assassination attempt with a chemical weapon, perpetrated in 2020 by a squad of FSB (the Russian Federation's Federal Security Service) assassins.
6. Mr Navalny has become the latest critic of Vladimir Putin to die at the hands of, or with at the least the tacit approval of, the Russian apparatus of oppression. For the past two decades, individuals who have opposed Vladimir Putin's iron grip on the Russian Federation have been killed, usually with the involvement of the Russian secret services or persons acting at their behest. The list of the regime's victims includes, among others, journalists Anna Politkovskaya, Natalia Estemirova, Stanislav Markelov and Anastasia Baburova; Sergei Magnitsky – a lawyer murdered for exposing large scale corruption among the highest echelons of the Russian Government; Alexander Litvinenko – a former FSB officer who defected to the United Kingdom; and Boris Nemtsov – a deputy Prime Minister who challenged Vladimir Putin's rule and whose circumstances of death remain unclear, as noted by the Assembly in its [Resolution 2297 \(2019\)](#). Hundreds more innocent human rights defenders and opposition figures remain imprisoned on trumped-up charges and can be considered political prisoners as defined by [Resolution 1900 \(2012\)](#), including Vladimir Kara-Murza, Ilya Yashin and Oleg Orlov. An independent journalist who covered the trial of Mr Navalny and recorded his final court appearance on 15 February 2024, Antonina Favorskaya, was arbitrarily detained on charges of "extremism" and faces a lengthy prison sentence. The human rights organisation OVD-Info reports that there are now over 1 000 political prisoners in the Russian Federation.
7. The Assembly deplores that acts of torture such as those to which Mr Navalny was exposed are systemically applied against political prisoners in the Russian Federation, Ukrainian political prisoners illegally detained in Russian prisons since 2014 and Ukrainian prisoners of war, as stated in its [Resolution 2528 \(2024\)](#). According to the United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine, the majority of Ukrainians in Russian captivity have been subjected to torture, rape, threats of sexual violence, deprivation of food and sleep and other forms of ill-treatment.
8. The Assembly recalls that the obligation to take effective legislative, administrative, judicial or other measures to prevent acts of torture, as enshrined in Article 2(1) of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, is unconditional and that no exceptional circumstances whatsoever, whether a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency, may be invoked as a justification of torture.
9. Some of the persons directly responsible for and participating in the persecution and torture of Alexei Navalny are well known. A detailed list can be found via this link: "[Navalny list](#)". It includes prison staff, police officers, prosecutors and judges involved in their respective roles in the gross abuse of the Russian justice system for the purpose of punishing Mr Navalny for his political activism and creating a chilling effect within Russian society.
10. On 13 October 2023 and in the following days, an open attack on Alexei Navalny's lawyers began: Alexei Lipster, Vadim Kobzev and Igor Sergunin were detained on remand in Moscow. Olga Mikhailova (senior lawyer of Alexei Navalny) and Alexander Fedulov, who were abroad at the time, were subject to an arrest warrant. Criminal cases on trumped-up charges have been initiated against them and some of their offices were searched, in manifest breach of legal professional privilege, establishing an even more hostile environment for providing an effective legal defence in the Russian Federation.
11. The persons on this list should be included in the sanctions lists naming individuals, which are or may be established under existing and future Magnitsky-type sanctions laws.
12. Under Vladimir Putin's rule, the Russian Federation has become a *de facto* dictatorship. Not only has it stifled democratic opposition inside the Russian Federation: it has also failed to respect the democratic choices of neighbouring States and their political independence. By invading Georgia in 2008, unlawfully annexing the Autonomous Republic of Crimea, the City of Sevastopol, and violently occupying parts of the Donetsk and Luhansk Oblasts in 2014, interfering in foreign electoral processes and, finally, by launching its full-scale war of aggression against Ukraine in February 2022 and threatening those assisting Ukraine's self-defence with nuclear war, the regime of Vladimir Putin has fully committed to war on democracy. By doing so, it seeks to re-establish the former Soviet sphere of influence and take revenge on States which rejected its totalitarianism in favour of democracy and human rights.
13. Vladimir Putin's regime has committed to the neo-imperialistic ideology of *Russkiy Mir* (the "Russian world"), which the Kremlin has turned into a tool for promoting war. This ideology is being used to destroy the remnants of democracy, to militarise Russian society and to justify external aggression to expand the Russian

Resolution 2540 (2024)

Federation's borders to include all territories once under Russian domination, including Ukraine. The hierarchy of the Moscow Patriarchate of the Russian Orthodox Church, including Patriarch Kirill, has been championing the Russkiy Mir ideology, declaring the war against Ukraine and the "satanic" West as a "holy war of all Russians", urging Orthodox believers to sacrifice themselves for their country. The Assembly is appalled by such an abuse of religion and the distortion of the Christian Orthodox tradition by Vladimir Putin's regime and its proxies in the Moscow Patriarchate hierarchy. The Assembly condemns such rhetoric and emphasises that incitement to commit the crime of aggression, genocide and war crimes is a crime in itself. The Assembly calls on all States to treat Patriarch Kirill and the Russian Orthodox hierarchy as an ideological extension of Vladimir Putin's regime complicit in war crimes and crimes against humanity conducted in the name of the Russian Federation and the Russkiy Mir ideology.

14. On 17 March 2024, Vladimir Putin was declared the winner of the so-called presidential election, which from the outset was not free and fair, with no genuine opponent to Vladimir Putin even being permitted to run. Moreover, polling stations for this election were opened in sovereign Ukrainian territory temporarily occupied by the Russian Federation and in the Moldovan Administrative-Territorial Units of the Left Bank of the Dniester, in gross violation of the United Nations Charter and the principle of sovereignty, political independence and territorial integrity of all States.

15. In line with its Resolution 2519 (2023), the Assembly does not recognise the legitimacy of Vladimir Putin as the President of the Russian Federation and reiterates its call on Council of Europe member and observer States and the European Union to cease all contact with him, except for humanitarian purposes and in the pursuit of peace. The Assembly recalls that the abolition of presidential term limits for the benefit of Vladimir Putin violates not only the Russian Constitution but also well-established international legal principles.

16. The Assembly considers that the Russian Federation has gradually transformed into a State which today bars the existence of any political opposition. By means of fascist-style propaganda, it has introduced a cult of personality around the figure of Vladimir Putin. Through the abuse of the criminal justice system, the regime has suppressed any political and media pluralism; civil society can no longer exist except underground; and the regime is enforcing mass conformity, including through the indoctrination of children. It presents to its people a dangerous vision of a Russia which rallies around imperialistic conquest, going as far as to threaten its perceived enemies with nuclear annihilation. All these phenomena, combined with an omnipresent security apparatus, mass surveillance of society and brutal repression against peaceful protests, have turned the Russian Federation into what the Assembly considers a totalitarian State, whose *modus operandi* resembles that of a criminal organisation.

17. As the Russian Federation is a federation only formally, the regime of Vladimir Putin has also declared war on its own people. In particular, indigenous peoples, national and ethnic minorities in the Russian Federation are forcibly russified and subjected to repression and discrimination, in violation of the Russian Federation's obligations under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In particular, the Assembly notes the disproportionately high losses suffered by military units composed of soldiers conscripted from national, ethnic and indigenous populations. The Assembly considers this to be a deliberate campaign, aimed at eliminating national and ethnic diversity within the Russian Federation.

18. The Assembly strongly condemns the Russian Federation's practice of including political opponents of the regime on lists of terrorists and extremists: opposition politicians, cultural figures, journalists and civil activists, leading to further misuse of the Interpol system. Vladimir Putin's order to the Russian FSB to take decisive measures against the "enemies of the country" both inside and outside of it is also of great concern. In practice, this could lead to a wave of politically motivated assassinations and murders on the territory of Council of Europe member States.

19. Urgent and co-ordinated measures are the only means to counter Vladimir Putin's totalitarian regime and its war on democracy. Ukraine must immediately receive the weapons and ammunition that it needs to effectively defend itself and to succeed in repelling the Russian invaders.

20. The Assembly further considers that sanctions against the Russian Federation must be reinforced to hinder its economy from continuing to finance its illegal war of aggression. The Assembly welcomes the proposal by Ms Yuliya Navalnaya to apply the tools developed for fighting organised crime against the enablers of Vladimir Putin's criminal regime, namely to conduct investigations into their financial machinations, search for their associates, lawyers and financiers in Council of Europe member States and beyond, in order to prevent the regime from hiding behind corporate veils and a network of shell companies.

Resolution 2540 (2024)

21. The Assembly deplores the fact that despite the imposition of an unprecedented sanctions regime, some of the Russian Federation's trading partners continue to enable it to gain access to western technologies and capital, allowing it to manufacture cruise missiles and drones that are used indiscriminately to attack Ukrainian cities, residential areas, hospitals and critical infrastructures. By way of example, the Assembly is concerned about the sharp increase in the import of microchips by Kazakhstan accompanied by a similar rise of exports of microchips from Kazakhstan to the Russian Federation. It is equally alarmed by the large quantities of crude oil being exported from the Russian Federation to India and then sold onwards to the West.
22. The Assembly further condemns States that continue to support the Russian disinformation campaign, in particular by justifying its manifestly unlawful war of aggression on Ukraine, spread at various international fora, including the United Nations General Assembly and Human Rights Council, in particular Belarus, Iran, Cuba, North Korea, Venezuela, as well as others, thus undermining democracy worldwide.
23. At the same time, the Assembly welcomes reports that banks in Armenia, Kazakhstan and Hong Kong have begun refusing payments from Russian companies for electronics delivered to the Russian Federation. It encourages all States and financial institutions to closely monitor all transactions with Russian entities to ensure the effectiveness of the sanctioning mechanism.
24. The Assembly welcomes the approval on 12 March 2024 of a new European Union Directive to strengthen the enforcement of European Union sanctions across member States by criminalising the violation and circumvention of sanctions. It also welcomes the recent inclusion of dozens of individuals involved in the persecution of Alexei Navalny in the list of human rights violators sanctioned under the European Union human rights sanctions regime, proposed now to be renamed after Alexei Navalny.
25. The Assembly considers that further restrictions are necessary to prevent the Russian economy from sustaining the war against Ukraine. In particular, the Assembly notes that the Russian crude oil price cap sanctions have had limited effect. Lack of sufficient control and deterrence mechanisms has permitted the Russian Federation to mitigate the effects of the sanctions, in particular by using a fleet of "shadow" tankers and because the price cap on Russian crude oil is still set at a too high a level.
26. The Assembly therefore:
- 26.1. urges the Russian Federation to:
 - 26.1.1. allow an independent and transparent international investigation into Alexei Navalny's death, including through an international commission of inquiry, which could be established by United Nations bodies or other international organisations;
 - 26.1.2. cease persecuting family members, associates and supporters of Alexei Navalny in the Russian Federation and abroad;
 - 26.1.3. release all prisoners currently detained in the Russian Federation for the purpose of silencing them and deterring other critics of the regime from protesting or speaking out;
 - 26.2. calls on the European Union and all States having Magnitsky-type targeted sanctions laws to include in their sanctions lists the persons directly responsible for, and participating in, the persecution, ill-treatment and death of Alexei Navalny and invites all States that have not yet adopted such laws to do so without further delay;
 - 26.3. calls on all States to ensure that the Russian Federation is held accountable for its systemic use of torture and other forms of ill-treatment to which Mr Navalny and thousands of other prisoners in the Russian Federation, including Ukrainian prisoners of war, have been subjected, by having recourse to the dispute settlement mechanism stipulated in Article 30 (1) of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
 - 26.4. calls on all States to put pressure on the Russian Federation to allow independent international bodies to monitor the reported political prisoners' state of health and conditions of detention, pending their release or re-examination of their cases;
 - 26.5. encourages member and observer States of the Council of Europe to pursue prisoner exchanges in order to obtain the release of political prisoners in the Russian Federation and Belarus, prioritising Vladimir Kara-Murza and others who have serious health conditions (noting in particular the potential role of Germany, the United Kingdom, and the United States of America);

Resolution 2540 (2024)

- 26.6. reiterates its call to set up an international mechanism to compensate the victims of the Russian aggression against Ukraine, to which frozen Russian assets should be promptly transferred, and to set up a special international tribunal to investigate and prosecute the political and military leadership of the Russian Federation for the crime of aggression against Ukraine.
- 26.7. calls on the European Union and the G7 group to further strengthen the sanctions regime against the Russian Federation, a State sponsor of terrorism, in particular by:
- 26.7.1. significantly strengthening the sanctions regime by lowering the oil and gas price cap, considering that the revenue from oil and gas exports is still a significant source of income for the Russian State budget;
 - 26.7.2. imposing secondary sanctions on States, natural and legal persons that knowingly enable the Russian Federation to evade the full effects of sanctions imposed on its economy, including by exporting technology, munitions, dual-use goods for military use, and other resources used by the Russian Federation to sustain its illegal war of aggression against Ukraine;
 - 26.7.3. setting up a Register of States, natural and legal persons aiding and abetting the Russian Federation in evading sanctions, including by enabling it to obtain dual-use goods for military use;
 - 26.7.4. enforcing the existing mandatory “oil spill insurance” requirements for all tankers passing through their waters to promote compliance with the price cap sanctions and protect the environment from oil spills by ageing and insufficiently insured tankers;
 - 26.7.5. cutting off any services provided to the Russian oil and gas industry in order to restrict its future liquefied natural gas production and increase the costs of oil extraction in the Russian Federation;
 - 26.7.6. imposing sanctions on the Moscow Exchange as well as Rosatom – a State-owned nuclear energy monopoly that has taken control of Europe’s largest nuclear plant in Ukraine’s Zaporizhzhia region, using this as a tool of blackmail against Europe by raising the threat of nuclear disaster;
 - 26.7.7. emphasising that under international humanitarian law, the Russian oil refineries are to be considered legitimate targets of military attacks;
- 26.8. calls on the United States of America – a Council of Europe observer State – to ensure that the Senate’s foreign aid bill, which includes military aid for Ukraine, is put to a vote without further delay or otherwise to authorise the delivery of the necessary military and other aid for Ukraine as soon as possible;
- 26.9. encourages the Council of Europe member and observer States to share amongst themselves all intelligence pertaining to the Russian Federation’s interference in electoral processes, including its disinformation campaigns, in order to identify and prevent further such practices;
- 26.10. calls on the Council of Europe member and observer States and the European Union to strengthen the effects of [Resolution 2519 \(2023\)](#) by formally recognising Vladimir Putin’s illegitimacy as President of the Russian Federation;
- 26.11. calls on the Council of Europe member States who are not members of the European Union to align themselves with sanctions imposed on the Russian Federation and its allies under the European Union human rights sanctions regime;
- 26.12. calls on the Council of Europe member and observer States, the European Union and the United Nations to draw attention to the numerous violations of human rights and the rights of peoples to the detriment of the colonised indigenous peoples of the Russian Federation;
- 26.13. calls on all States to apply to Vladimir Putin’s regime the existing anti-money laundering legislation aimed at combating organised crime and the financing of terrorism, to identify any private or legal persons that can be classified as enablers and impose harsh penalties thereon, including the confiscation of assets; and in particular to adopt, where lacking, and apply legislation permitting non-conviction based confiscation of illegal assets, with a reversal of the burden of proof, as recommended by the Assembly in [Resolution 2218 \(2018\)](#);

Resolution 2540 (2024)

26.14. encourages the Council of Europe member and observer States and the European Union to recognise that the Russian Orthodox Church is in fact being used as an instrument of Russian influence and propaganda by the Kremlin regime and has nothing to do with the freedom of religion and the freedom of expression guaranteed by Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights;

26.15. calls on the Council of Europe member and observer States and the European Union to strengthen the sanctioning mechanism against Aleksandr Lukashenka's regime in Belarus, which has allowed the Russian Federation to use its territory for the offensive against Kyiv in 2022 and which continues to support the war of aggression against Ukraine.

27. The Assembly expresses its solidarity and commitment to pursue dialogue with Russian and Belarusian democratic forces which share the values of the Council of Europe and recognise the rules-based international order, including the respect for the sovereignty and territorial integrity of Ukraine. In this regard, the Assembly recalls its decision – set out in its [Resolution 2530 \(2023\)](#) "A democratic future for Belarus" – to set up a General Rapporteur for a Democratic Belarus and to allow a representative delegation of Belarusian democratic forces to take an active role in some of its work.

28. The Assembly states, to reinforce European Parliament Resolution of 29 February 2024 on the murder of Alexei Navalny and the need for EU action in support of political prisoners and oppressed civil society in Russia (2024/2579(RSP)), that decolonisation of the Russian Federation is a necessary condition for the establishment of democracy in the Russian Federation.

29. Likewise, the Assembly welcomes the initiative, taken by the President of the Assembly and endorsed by the Bureau of the Assembly in October 2023 to set up a Contact platform for dialogue with Russian democratic forces and calls for setting up a General Rapporteur on the Russian democratic forces.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Résolution 2541 (2024)¹

Version provisoire

La détention arbitraire de Vladimir Kara-Mourza et la persécution systématique des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est indignée par la détention arbitraire de Vladimir Kara-Mourza et la persécution systématique des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus.
2. En ce qui concerne la Fédération de Russie, l'Assemblée rappelle que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à des événements antérieurs à février 2022 ont déjà montré que la répression touchait durement les libertés d'expression, de réunion et d'association, ainsi que le droit à la liberté.
3. À partir de mars 2022, la Fédération de Russie a rapidement adopté une série d'amendements très restrictifs au Code pénal et au Code des infractions administratives visant à étouffer toute critique à l'encontre de sa guerre d'agression illégale, brutale et de grande ampleur contre l'Ukraine. Ces amendements législatifs, ne sont pas conformes aux normes internationales en matière de droits humains et ont eu pour effet d'ériger en infraction toutes les formes de dissidence contre la guerre et contre l'action de l'armée russe. Ces actions concourent à la guerre systématique de Vladimir Poutine contre la démocratie.
4. L'une des premières victimes de cette répression a été Vladimir Kara-Mourza, historien, homme politique et lauréat du Prix des droits de l'homme Václav Havel décerné en 2022. M. Kara-Mourza a été arrêté et placé en détention le 12 avril 2022. Il a ensuite été accusé de «diffusion délibérée de fausses informations» sur l'action de l'armée russe en Ukraine, de «participation aux activités d'une organisation indésirable» et de haute trahison. Le 17 avril 2023, M. Kara-Mourza a été condamné à 25 ans d'emprisonnement.
5. M. Kara-Mourza a survécu de justesse à deux empoisonnements antérieurs, imputés aux autorités russes, lesquels ont eu des effets préjudiciables durables sur sa santé. À la suite de sa détention provisoire, la polyneuropathie de M. Kara-Mourza causée par ces empoisonnements s'est significativement détériorée. Au cours des six derniers mois, M. Kara-Mourza a été placé à l'isolement total dans une cellule, d'abord dans une colonie pénitentiaire à régime strict, puis dans une colonie pénitentiaire sibérienne à «régime spécial», la catégorie la plus dure du système pénitentiaire russe. Depuis septembre 2023, il ne reçoit plus de traitement médical et sa polyneuropathie s'aggrave lentement.
6. La Fédération de Russie compte d'innombrables autres exemples de poursuites à motivation politique contre ceux qui critiquent la guerre. Désormais, la moindre prise de parole ou manifestation pacifique est passible de lourdes amendes, d'une mise en détention ou de peines d'emprisonnement prolongées. Le nombre de prisonniers politiques, tels que définis par la [Résolution 1900 \(2012\)](#), a augmenté de manière importante. Dans sa [Résolution 2446 \(2022\)](#), l'Assemblée indique qu'il y aurait 478 prisonniers politiques en Fédération de Russie. Selon OVD-Info, une organisation de défense des droits humains, leur nombre serait

1. *Discussion par l'Assemblée* le 17 avril 2024 (11^e séance) (voir [Doc. 15967](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Thórhildur Sunna Evarsdóttir). *Texte adopté par l'Assemblée* le 17 avril 2024 (11^e séance).



Résolution 2541 (2024)

désormais supérieur à 1 000. L'organisation signale également que, depuis février 2022, près de 20 000 personnes ont été arrêtées en raison de leurs positions anti-guerre, dans la Fédération de Russie et le territoire occupé de Crimée.

7. Par ailleurs, l'Assemblée note que le mouvement anti-guerre en Fédération de Russie n'a pas été éradiqué mais qu'il s'est réfugié dans la clandestinité. Les Russes qui s'opposent à la guerre ont adapté leurs activités à la situation actuelle afin de pouvoir continuer à exprimer certaines formes de dissidence anti-guerre sans risquer d'être arrêtés immédiatement et emprisonnés pour une durée indéterminée.

8. L'Assemblée réaffirme que la persécution des personnes affichant une position anti-guerre entraîne de multiples violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), à laquelle la Fédération de Russie était toujours liée jusqu'au 16 septembre 2022, et à des violations d'autres traités internationaux relatifs aux droits humains auxquels la Fédération de Russie est partie, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

9. De même, les manifestants anti-guerre ont fait l'objet d'une répression massive au Bélarus. Des informations crédibles indiquent que, dans le cadre d'une répression politique généralisée dans le pays, plus de 1 600 personnes ont été arrêtées pour leur convictions anti-guerre. La plupart de ces détentions ont eu lieu immédiatement après l'invasion de grande ampleur, lorsque les manifestations anti-guerre ont été brutalement dispersées. Depuis, la moindre expression critique à l'égard de la guerre a fait l'objet de poursuites, souvent pour infraction à la loi sur «l'extrémisme», dont les termes violent les normes internationales en matière de droits humains.

10. De nombreux Bélarussiens ont pris position en diffusant des informations sur les mouvements ou les infrastructures militaires, en endommageant les voies ferrées pour empêcher la circulation du matériel et du personnel militaires ou en sabotant des installations militaires. Ces actes ont fait l'objet d'une réaction manifestement disproportionnée, sous la forme de poursuites pour terrorisme.

11. L'Assemblée est choquée par les nombreuses informations crédibles faisant état d'actes de torture infligés à des personnes pour leur position anti-guerre au Bélarus, ainsi que par d'autres mesures répressives telles que la détention en cellule disciplinaire pendant des mois (sans couvertures, vêtements, livres ou commodités), le refus d'accès aux médicaments essentiels et d'autres formes de mauvais traitements. Le recours à la détention au secret, qui consiste à couper complètement les prisonniers politiques du monde extérieur, est devenu particulièrement courant. Cette pratique incroyablement cruelle et inhumaine punit non seulement le détenu mais aussi ses proches.

12. L'Assemblée établit une distinction entre, d'une part, les Gouvernements de la Fédération de Russie et du Bélarus et, d'autre part, les populations de ces deux pays. À cet égard, elle exprime sa solidarité avec les nombreux Russes et Bélarussiens qui s'élèvent contre la guerre d'agression, tout en reconnaissant qu'ils s'expriment dans un contexte de répression très dure et qu'ils s'exposent à de graves conséquences sur le plan personnel.

13. En conséquence, l'Assemblée appelle la Fédération de Russie et le Bélarus:

13.1. à mettre fin aux menaces, aux intimidations et aux poursuites contre les personnes qui ont été ciblées en raison de leur position anti-guerre, et à procéder à la libération immédiate de celles qui sont en détention;

13.2. en attendant leur libération, à s'assurer que les conditions de détention de tous ces détenus sont conformes au droit international des droits humains (notamment l'accès à des soins médicaux appropriés et le contact avec leurs avocats, leur famille et d'autres personnes);

13.3. à veiller à ce que les détenus ne soient pas soumis à la torture ou à des mauvais traitements, à ce que toute allégation de ce type fasse l'objet d'une enquête rapide et effective et à ce que les auteurs de ces actes soient poursuivis;

13.4. à annuler les mesures prises contre les organisations de la société civile et les médias qui ont fait l'objet d'une fermeture, d'une dissolution, d'un blocage de leurs sites web ou d'une inscription sur la liste des «agents étrangers» ou des «organisations indésirables» en raison de leurs activités anti-guerre alléguées;

13.5. à abroger les lois promulguées dans le but de réprimer tout sentiment anti-guerre;

Résolution 2541 (2024)

- 13.6. à mettre en œuvre les recommandations et décisions pertinentes des organisations internationales dont ils sont membres, notamment l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que par les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits humains qui sont compétents pour traiter les requêtes individuelles contres ces États.
14. En outre, l'Assemblée demande à la Fédération de Russie:
- 14.1. d'adopter sans tarder des mesures générales effectives pour résoudre les problèmes structurels et systémiques recensés par la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à propos de la liberté de réunion, de la liberté d'expression, de la liberté d'association et du droit à la liberté en Fédération de Russie, y compris en abrogeant ou en modifiant la législation pertinente, notamment les lois sur les «agents étrangers», les «organisations indésirables» et celles qui visent à censurer tout débat sur la guerre en Ukraine;
- 14.2. conformément à la décision du Comité des Ministres concernant le groupe Navalnyy et Ofitserov lors de sa 1492e réunion DH tenue en mars 2024, de veiller à la libération de tous les prisonniers actuellement détenus en Fédération de Russie dont la détention constitue un abus de pouvoir et dans le but de les réduire au silence et de dissuader d'autres détracteurs du régime de protester ou de s'exprimer;
- 14.3. de coopérer avec le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), tant que la Fédération de Russie reste partie à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), ce qui permettrait ainsi de surveiller l'état de santé des prisonniers politiques signalés et leurs conditions de détention dans l'attente de leur libération, et de vérifier les allégations de torture et de mauvais traitements.
15. L'Assemblée rappelle en outre que la Fédération de Russie refuse de payer la satisfaction équitable accordée par la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires individuelles et interétatiques. L'Assemblée décide d'explorer d'autres voies possibles pour garantir le paiement de ces indemnités, appelant les États membres et observateurs, ainsi que l'Union européenne, à faire de même.
16. Notant la nécessité d'accorder une plus grande reconnaissance et un soutien accru aux mouvements anti-guerre russes et biélorussiens, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:
- 16.1. à faire connaître au public les activités poursuivies par les mouvements anti-guerre russes et biélorussiens ainsi que leurs travaux en cours;
- 16.2. à mettre en œuvre des programmes de solidarité internationale avec les mouvements anti-guerre russes et biélorussiens, notamment en organisant des événements, en encourageant la visibilité médiatique, les travaux de recherche universitaire, les conférences et les tables rondes, et en soutenant les initiatives artistiques;
- 16.3. à examiner d'autres mesures qui permettent de fournir des informations à la population russe en brisant le blocus de l'information mis en place par le Kremlin, notamment en fournissant:
- 16.3.1. un environnement accueillant pour les organes de presse russes indépendants, notamment leur enregistrement en qualité de personnes morales et la facilitation de leurs travaux en cours;
- 16.3.2. le soutien financier nécessaire aux organes de presse russes indépendants;
- 16.3.3. une aide facilitant l'entrée et le séjour des journalistes russes indépendants et des personnes influentes sur les réseaux sociaux;
- 16.3.4. un soutien financier et autre aux personnes influentes russes des réseaux sociaux anti-guerre; et
- 16.3.5. des VPN (*virtual private networks* ou réseaux privés virtuels) gratuits et stables pour la population russe;
- 16.4. à soutenir les organisations de la société civile russe et biélorussienne situées à l'étranger dans leurs initiatives d'aide juridique et financière dispensée aux manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Biélorus;

Résolution 2541 (2024)

- 16.5. à empêcher les entreprises de refuser de fournir des biens et des services aux organisations indépendantes de la société civile russes et biélorussiennes qui soutiennent des causes anti-guerre ou la défense des droits humains, en appliquant la législation et la réglementation nationales pertinentes et/ou en les renforçant si nécessaire;
- 16.6. à empêcher l'application de sanctions internationales visant les organisations indépendantes de la société civile russe et biélorussienne qui soutiennent des causes anti-guerre ou la défense des droits humains, y compris des sanctions financières et bancaires.
17. Alarmée par les terribles conditions d'emprisonnement de Vladimir Kara-Mourza et d'autres personnes détenues en raison de leur position anti-guerre, l'Assemblée appelle:
- 17.1. les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à prendre des initiatives diplomatiques pour obtenir la libération des prisonniers politiques en Fédération de Russie et au Bélarus qui se sont opposés à la guerre d'agression contre l'Ukraine, en donnant la priorité à Vladimir Kara-Mourza et à d'autres personnes qui ont de graves problèmes de santé;
- 17.2. les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à poursuivre les échanges de prisonniers afin d'obtenir la libération des prisonniers politiques en Fédération de Russie et au Bélarus qui se sont opposés à la guerre d'agression contre l'Ukraine, en donnant la priorité à Vladimir Kara-Mourza et à d'autres personnes qui ont de graves problèmes de santé (en relevant plus particulièrement le rôle que pourraient jouer l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique);
- 17.3. les États-Unis d'Amérique à reconnaître que M. Kara-Mourza est une «personne injustement détenue» au sens de la loi Levinson, en vue d'intensifier les activités déployées par le Gouvernement des États-Unis pour obtenir sa libération.
18. L'Assemblée demande aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe d'intensifier leurs initiatives pour que la Fédération de Russie et le Bélarus rendent des comptes aux Nations Unies, notamment:
- 18.1. en encourageant l'adoption d'une résolution du Conseil des droits de l'homme et en publiant une déclaration commune appelant à la libération des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus et à la fin de la persécution politique des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus, et en condamnant l'incapacité de la Fédération de Russie et du Bélarus à mettre en œuvre les décisions des organes internationaux relatifs à la répression des manifestants anti-guerre, y compris les arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (concernant la Fédération de Russie), du Groupe de travail sur la détention arbitraire et des organes conventionnels des Nations Unies;
- 18.2. en demandant qu'une visite soit organisée en Fédération de Russie et au Bélarus pour le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les rapporteurs spéciaux sur les droits de l'homme en Fédération de Russie et au Bélarus, et d'autres organismes compétents, afin qu'ils puissent se rendre dans les prisons et rencontrer les manifestants anti-guerre victimes de persécutions politiques, en accordant la priorité à ceux qui sont dans un état de santé grave, notamment Vladimir Kara-Mourza.
19. Notant la situation extrêmement précaire des Russes et des Biélorussiens qui sont opposés à la guerre et qui tentent de fuir leurs régimes oppressifs, et rappelant la [Résolution 2446 \(2022\)](#) et la [Résolution 2499 \(2023\)](#), l'Assemblée demande aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:
- 19.1. d'aider les personnes fuyant la Fédération de Russie et le Bélarus en facilitant leur entrée et leur séjour légaux, leur liberté de circulation, leur sûreté et leur sécurité, leur accès à l'éducation, à la culture, aux services financiers et à l'exercice d'activités économiques. Il faudrait également prévoir des mesures appropriées concernant l'entrée d'urgence, les passeports d'urgence, les visas, les permis de séjour temporaires et à long terme, l'assistance socio-économique et (le cas échéant) le statut de réfugié;
- 19.2. d'examiner la possibilité de créer des cadres ou des réseaux internationaux distincts pour les personnes fuyant la Fédération de Russie et le Bélarus, afin de traiter les questions relatives à l'entrée et au séjour de ces personnes;
- 19.3. de refuser les demandes d'extradition de ressortissants russes et biélorussiens qui pourraient être considérées comme motivées par des considérations politiques;

Résolution 2541 (2024)

- 19.4. de s'abstenir d'expulser vers leur pays d'origine les ressortissants russes et biélorusses qui ont manifesté leur opposition à l'agression contre l'Ukraine et qui seraient ainsi exposés à un risque réel de persécution politique ou d'enrôlement dans l'armée russe;
- 19.5. de prendre des mesures pour répondre au refus des autorités biélorusses de délivrer des passeports dans leurs consulats à l'étranger (et de se préparer à la possibilité que la Fédération de Russie le fasse également), en reconnaissant l'apatridie de fait et en délivrant des documents de voyage pour permettre aux Biélorusses (et, si nécessaire, aux Russes) qui risquent d'être persécutés politiquement ou d'être enrôlés de rester dans les États européens après l'expiration de leurs passeports;
- 19.6. de prendre des mesures pour protéger les Russes et les Biélorusses qui ont fui leurs États contre toute forme de répression transnationale exercée par leurs gouvernements, comme le souligne la [Résolution 2509 \(2023\)](#).
20. L'Assemblée demande également aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe d'adopter des mesures restrictives (en particulier des sanctions au titre de leurs «lois Magnitski») à l'encontre des personnes ayant pris part aux persécutions politiques des Russes et des Biélorusses en raison de leur position anti-guerre.
21. Notant le préjudice causé à la société civile indépendante russe et biélorussienne par l'application des sanctions nationales et internationales, l'Assemblée appelle les entreprises privées:
- 21.1. à continuer de fournir des biens et des services aux organisations indépendantes de la société civile russes et biélorusses qui soutiennent les causes anti-guerre ou la défense des droits humains;
- 21.2. à refuser de se conformer aux ordres des Gouvernements russe et biélorusse de bloquer les sites web, les comptes de réseaux sociaux ou d'autres ressources en ligne des organisations indépendantes des sociétés civiles russes et biélorusses qui soutiennent des causes anti-guerre ou la défense des droits humains.
22. L'Assemblée invite la Cour européenne des droits de l'homme à poursuivre l'examen des affaires pendantes et futures contre la Fédération de Russie à propos des violations alléguées de la Convention commises jusqu'au 16 septembre 2022, en particulier et à titre prioritaire, celles qui ont été introduites par les requérants qui ont été persécutés en raison de leur opposition à la guerre.
23. L'Assemblée demande à nouveau à Interpol d'être particulièrement vigilant lorsqu'il traite des demandes de notices rouges qui émanent du Bureau central national russe et peuvent être motivées par des considérations politiques, en tenant compte de la [Résolution 2315 \(2019\)](#) «La réforme d'Interpol et les procédures d'extradition: renforcer la confiance en luttant contre les abus».
24. L'Assemblée décide enfin de continuer à procéder à des échanges de vues avec les mouvements politiques anti-guerre russes et biélorusses et d'autres forces d'opposition par le biais de ses plateformes de dialogue avec les forces démocratiques russes et biélorusses.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2541 (2024)¹
Provisional version

The arbitrary detention of Vladimir Kara-Murza and the systematic persecution of anti-war protesters in the Russian Federation and Belarus

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is appalled by the arbitrary detention of Vladimir Kara-Murza and the systematic persecution of anti-war protesters in the Russian Federation and Belarus.
2. In regard to the Russian Federation, the Assembly recalls that judgments of the European Court of Human Rights concerning events prior to February 2022 already demonstrated a severe repression of the freedoms of speech, assembly, and association, and the right to liberty.
3. Beginning in March 2022, the Russian Federation rapidly adopted a series of draconian amendments to the Criminal Code and the Code of Administrative Offences, to silence criticism of its illegal, brutal, full-scale war of aggression against Ukraine. These legislative amendments are not consistent with international human rights standards and have effectively criminalised all forms of dissent against the war and against the actions of the Russian military. These actions form a part of Vladimir Putin's systemic war on democracy.
4. One of the first victims of this repression was historian, politician, and winner of the 2022 Václav Havel Human Rights Prize, Vladimir Kara-Murza. Mr Kara-Murza was arrested and detained on 12 April 2022. He was subsequently charged with spreading "deliberate false information" about the actions of the Russian military in Ukraine, "organising the activities of an undesirable organisation", and high treason. On 17 April 2023 Mr Kara-Murza was sentenced to 25 years in prison.
5. Mr Kara-Murza barely survived two previous poisoning attacks linked to the Russian authorities which have had lasting negative effects on his health. As a result of his pre-trial detention, Mr Kara-Murza's polyneuropathy, caused by these poisoning attacks, has deteriorated significantly. For the last six months, Mr Kara-Murza has been held in complete isolation of solitary confinement in a cell, first in a strict-regime prison colony and then in a Siberian "special-regime" prison colony, the harshest grade in the Russian Federation's penitentiary system. Since September 2023 he has not been receiving medical treatment and his polyneuropathy is slowly deteriorating.
6. There have been countless other examples of politically motivated prosecutions in the Russian Federation against individuals who speak out against the war. The most minor acts of peaceful speech or protest can now incur hefty fines, detention, and lengthy prison sentences. There has been a significant rise in the number of political prisoners, as defined by [Resolution 1900 \(2012\)](#). In [Resolution 2446 \(2022\)](#) the Assembly stated that there were 478 political prisoners in the Russian Federation. The human rights organisation OVD-Info reports that there are now over 1 000. The organisation reports that almost 20 000 people have been detained for their anti-war stance in the Russian Federation and the occupied territory of Crimea since February 2022.

1. *Assembly debate* on 17 April 2024 (11th sitting) (see [Doc. 15967](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Thórhildur Sunna Evarsdóttir). *Text adopted by the Assembly* on 17 April 2024 (11th sitting).



Resolution 2541 (2024)

7. Meanwhile, the Assembly notes that the anti-war movement in the Russian Federation has not been eradicated. Instead, it has gone underground. Russians who oppose the war have adapted their activities to the current situation, so that they can continue some forms of anti-war dissent, without exposing themselves to immediate arrest and indefinite imprisonment.

8. The Assembly reiterates that the persecution of individuals with an anti-war stance gives rise to multiple violations of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), to which the Russian Federation was still bound until 16 September 2022, and to breaches of other international human rights treaties to which the Russian Federation is party, such as the International Covenant on Civil and Political Rights.

9. There has similarly been a widespread repression of anti-war protesters in Belarus. Credible reports suggest that, against a backdrop of generalised political repression in the country, more than 1 600 people have been detained for their anti-war stance. Most of these detentions occurred in the immediate aftermath of the full-scale invasion, when anti-war protests were brutally dispersed. Subsequently, even the smallest expressions of sentiments against the war have been met with prosecution, often through the application of legislation on “extremism”, the terms of which violate international human rights standards.

10. Many Belarusians have taken a stand through actions such as disseminating information about military movements or infrastructure, damaging railway tracks to prevent movement of military equipment and personnel, or sabotaging military installations. These actions have been met with a manifestly disproportionate reaction, through prosecutions under terrorism charges.

11. The Assembly is shocked by the numerous credible reports of torture being inflicted upon individuals with an anti-war stance in Belarus, alongside other repressive measures such as months in punishment cells (without any blankets, clothes, books, or amenities), refusals of access to medicine, and other forms of ill-treatment. The use of incommunicado detention, whereby political prisoners are completely cut off from the outside world, has become particularly common. This is an incredibly cruel and inhumane practice, punishing not only the prisoner but their loved ones too.

12. The Assembly draws a distinction between on the one hand the Governments of the Russian Federation and Belarus and on the other, the people of these two countries. In this respect, it expresses its solidarity with the many Russians and Belarusians who speak out against the war of aggression, recognising that they do so in a context of severe repression and that they risk serious personal consequences.

13. The Assembly therefore calls on the Russian Federation and Belarus to:

13.1. cease the threats, intimidation and prosecution of individuals who have been targeted due to their anti-war stance, and ensure the immediate release of those who are in detention;

13.2. pending their release, ensure that the conditions of detention of all such prisoners are compliant with international human rights law (including access to adequate medical care, and contact with their lawyers, families and others);

13.3. ensure that prisoners are not subjected to torture or ill-treatment, that any such allegations are investigated promptly and effectively and that perpetrators are prosecuted;

13.4. reverse the measures taken against media and civil society organisations which have been subjected to closure, liquidation, website blocking, or registration as “foreign agents” or “undesirable organisations” as a result of perceived anti-war activities;

13.5. repeal the laws enacted with the purpose of repressing anti-war sentiment;

13.6. implement relevant recommendations and decisions issued by international organisations of which they are member States, such as the United Nations and the Organization for Security and Co-operation in Europe, and human rights treaty bodies which are competent to deal with individual communications against them.

14. Furthermore, the Assembly calls on the Russian Federation to:

14.1. adopt without delay effective general measures to address the structural and systemic problems identified by the European Court of Human Rights and the Committee of Ministers of the Council of Europe with regard to freedom of assembly, freedom of expression, freedom of association, and the right to liberty in the Russian Federation, including by repealing or amending relevant legislation, such as the laws on “foreign agents”, “undesirable organisations” and those designed to censor discussion about the war in Ukraine;

Resolution 2541 (2024)

- 14.2. in accordance with the decision of the Committee of Ministers in the Navalnyy and Ofitserov group at its 1492nd DH meeting held in March 2024, ensure the release of all prisoners currently detained in the Russian Federation in abuse of power and for the purpose of silencing them and deterring other critics of the regime from protesting or speaking out;
- 14.3. co-operate with the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), as long as the Russian Federation remains a Party to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ETS No. 126), thereby allowing for the monitoring of the reported political prisoners' state of health, conditions of detention pending their release and allegations of torture and ill-treatment.
15. The Assembly further recalls that the Russian Federation refuses to pay just satisfaction awarded by the European Court of Human Rights for both individual and interstate cases. The Assembly resolves to explore other possible avenues to secure the payment of such awards, calling on member and observer States, as well as the European Union, to do the same.
16. Noting the need to provide the Russian and Belarusian anti-war movements with greater recognition and support, the Assembly calls on member and observer States of the Council of Europe to:
- 16.1. publicly highlight the continuation and ongoing work of the Russian and Belarusian anti-war movements;
 - 16.2. implement programmes of international solidarity with the Russian and Belarusian anti-war movements, including by organising events, promoting media coverage, academic research, conferences and roundtables, and supporting artistic endeavours;
 - 16.3. explore further steps to provide information to the Russian population by cutting through the Kremlin's information blockade, including by providing:
 - 16.3.1. a welcoming environment for independent Russian news outlets, including their registration as legal entities and the facilitation of their ongoing work;
 - 16.3.2. any necessary financial support to independent Russian news outlets;
 - 16.3.3. facilitation of the entry and stay of independent Russian journalists and social media influencers;
 - 16.3.4. financial and other support to Russian anti-war social media influencers;
 - 16.3.5. free and stable VPNs (Virtual private networks) for the Russian population;
 - 16.4. support Russian and Belarusian civil society organisations located abroad in their efforts to legally and financially support anti-war protesters within the Russian Federation and Belarus;
 - 16.5. prevent businesses from refusing to supply goods and services to independent Russian and Belarusian civil society organisations supporting anti-war causes or the defence of human rights, by enforcing relevant national laws and regulations and/or strengthening them as necessary;
 - 16.6. prevent the application of international sanctions to independent Russian and Belarusian civil society organisations supporting anti-war causes or the defence of human rights, including financial and banking sanctions.
17. Alarmed by the dire conditions of imprisonment of Vladimir Kara-Murza and other individuals detained for their anti-war stance, the Assembly calls on:
- 17.1. member and observer States of the Council of Europe to deploy diplomatic efforts to secure the release of political prisoners in the Russian Federation and Belarus who have opposed the war of aggression against Ukraine, prioritising Vladimir Kara-Murza and others who have serious health conditions;
 - 17.2. member and observer States of the Council of Europe to pursue prisoner exchanges in order to obtain the release of political prisoners in the Russian Federation and Belarus who have opposed the war of aggression against Ukraine, prioritising Vladimir Kara-Murza and others who have serious health conditions (noting in particular the potential role of Germany, the United Kingdom, and the United States of America);
 - 17.3. the United States of America to recognise Mr Kara-Murza as a "wrongfully detained person" under the Levinson Act, with a view to intensifying the activities of the Government of the United States to secure Mr Kara-Murza's release.

Resolution 2541 (2024)

18. The Assembly calls on member and observer States of the Council of Europe to intensify their efforts to hold the Russian Federation and Belarus to account at the United Nations, including by:

18.1. promoting the adoption of a resolution of the Human Rights Council and releasing a joint statement, calling for the release of anti-war protesters in the Russian Federation and Belarus, an end to the political persecution of anti-war protesters in the Russian Federation and Belarus, and condemning the failure of the Russian Federation and Belarus to implement rulings of international bodies relating to the repression of anti-war protesters, including judgments and decisions of the European Court of Human Rights (in respect of the Russian Federation), the Working Group on Arbitrary Detention, and the United Nations treaty bodies;

18.2. calling for a country visit to the Russian Federation and Belarus of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the International Committee of the Red Cross (ICRC), the Special Rapporteurs on human rights in the Russian Federation and Belarus, and other relevant bodies, to visit prisons and meet with anti-war protesters subject to political persecution, prioritising those with serious health conditions, including Vladimir Kara-Murza.

19. Noting the highly precarious situation of Russians and Belarusians with an anti-war stance who are trying to flee their oppressive regimes, and recalling [Resolution 2446 \(2022\)](#) and [Resolution 2499 \(2023\)](#), the Assembly calls on member and observer States of the Council of Europe to:

19.1. support persons fleeing the Russian Federation and Belarus by facilitating their legal entry and stay, freedom of movement, safety and security, access to education, culture, financial services and pursuit of economic activities. This should include appropriate measures relating to emergency entry, emergency passports, visas, temporary and long-term residence permits, socio-economic assistance, and (when appropriate) refugee status;

19.2. examine the creation of separate international frameworks or networks for those fleeing the Russian Federation and Belarus, to deal with the issues of entry and stay of persons;

19.3. refuse extradition requests for Belarusian and Russian nationals, which could be considered to be politically motivated;

19.4. refrain from deporting back to their home countries Russian and Belarusian nationals who have demonstrated an anti-war stance concerning the aggression against Ukraine and who would thus be at genuine risk of political persecution or conscription to the Russian military;

19.5. take measures to address the refusal of the Belarusian authorities to issue passports in their consulates abroad (as well as prepare for the possibility of the Russian Federation doing so), through the recognition of *de facto* statelessness, and the issuing of travel documents to allow Belarusian (and if necessary, Russian) individuals at risk of political persecution or conscription to remain in European States after the expiration of their passports;

19.6. take measures to protect Russians and Belarusians who have fled their States from transnational repression carried out by their governments, as highlighted in [Resolution 2509 \(2023\)](#).

20. The Assembly further calls on member and observer States of the Council of Europe to introduce restrictive measures (in particular, sanctions under their “Magnitsky laws”) against individuals involved in the political persecution of Russians and Belarusians because of their anti-war stance.

21. Noting the harm caused to Russian and Belarusian independent civil society by the application of domestic and international sanctions, the Assembly calls on private businesses:

21.1. to continue to provide goods and services to independent Russian and Belarusian civil society organisations that support anti-war causes or the defence of human rights;

21.2. to refuse to comply with the orders of the Russian and Belarusian Governments to block websites, social media accounts or other online resources of independent Russian and Belarusian civil society organisations that support anti-war causes or the defence of human rights.

22. The Assembly invites the European Court of Human Rights to continue examining pending and future cases against the Russian Federation in respect of alleged violations of the Convention committed until 16 September 2022, in particular and as a matter of priority those brought by applicants who have been persecuted for their anti-war stance.

23. The Assembly reiterates its call on Interpol to be particularly vigilant when dealing with requests for Red Notices from the Russian National Central Bureau that may be politically motivated, taking into account [Resolution 2315 \(2019\)](#) “Interpol reform and extradition proceedings: building trust by fighting abuse”.

Resolution 2541 (2024)

24. The Assembly finally resolves to continue to exchange views with the Russian and Belarusian political anti-war movement and other opposition forces through its platforms for dialogue with the Russian and Belarusian democratic forces.



Résolution 2542 (2024)¹

Version provisoire

Sanctions contre les personnes de la «liste Kara-Mourza»

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rend hommage au prisonnier politique russe Vladimir Kara-Mourza, homme politique de l'opposition, journaliste, cinéaste documentariste, historien et écrivain.
2. En avril 2023, M. Kara-Mourza a été condamné à 25 ans d'emprisonnement pour avoir critiqué la guerre la guerre d'agression russe contre l'Ukraine. Il est soumis à des conditions de détention particulièrement dures, qui mettent gravement en danger sa vie et sa santé, compte tenu notamment des effets à long terme de deux empoisonnements antérieurs qui ont failli le tuer.
3. Vladimir Kara-Mourza a été condamné à une peine de prison singulièrement longue, comparée à celles infligées à d'autres détracteurs de la guerre d'agression russe, dont la plupart ont été condamnés à des peines allant de 5 à 10 ans d'emprisonnement. Les partisans de M. Kara-Mourza considèrent que cette peine particulièrement lourde est une mesure de représailles pour le soutien actif qu'il apporte depuis longtemps aux «lois Magnitski», qui prévoient des sanctions ciblées contre les auteurs de violations des droits humains.
4. Les «lois Magnitski», telles que celles qui ont été adoptées par les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, sans oublier l'Union européenne, permettent d'infliger des sanctions ciblées aux auteurs de graves violations des droits humains qui bénéficient de l'impunité dans leur propre pays, y compris les fonctionnaires de police et de la sécurité d'État. Vladimir Poutine a fait de l'élimination des «sanctions Magnitski» prises à l'encontre de ses partisans une priorité de sa politique étrangère.
5. Les personnes directement responsables des persécutions et des mauvais traitements infligés à Vladimir Kara-Mourza, et qui y ont participé, sont bien connues. Une liste détaillée est consultable sur ce lien: [«liste Kara-Mourza»](#). Il s'agit notamment de membres du personnel pénitentiaire, de fonctionnaires de police, de procureurs et de juges impliqués chacun à leur niveau dans le détournement flagrant du système judiciaire russe dans le but de réduire M. Kara-Mourza au silence.
6. Ces personnes devraient figurer sur les listes de sanctions individuelles établies en vertu des lois en vigueur et futures sur les sanctions de type Magnitski.
7. La vie de Vladimir Kara-Mourza est menacée par les conditions de détention en isolation auxquelles il est arbitrairement soumis, malgré son état de santé affaibli à la suite des deux empoisonnements auxquels il a survécu de justesse.
8. La mort tragique et soudaine en prison, en février 2024, d'Alexeï Navalny, adversaire déclaré du Kremlin et militant anticorruption, qui avait lui aussi survécu de justesse à un empoisonnement par un agent neurotoxique, souligne à quel point il est urgent d'obtenir la libération de Vladimir Kara-Mourza et de demander des comptes personnellement et individuellement à toutes les personnes impliquées dans sa persécution.

1. *Discussion par l'Assemblée le 17 avril 2024 (11^e séance) (voir Doc. 15939, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Eerik-Niiles Kross). Texte adopté par l'Assemblée le 17 avril 2024 (11^e séance).*



Résolution 2542 (2024)

9. En sa qualité de citoyen russo-britannique, M. Kara-Mourza pourrait être inclus dans un échange d'espions russes détenus par des États occidentaux contre des prisonniers politiques et d'autres personnes, dont des ressortissants étrangers retenus en otage par la Fédération de Russie.
10. En conséquence, l'Assemblée:
 - 10.1. invite tous les États qui n'ont pas encore adopté de loi sur les sanctions ciblées de type Magnitski à le faire sans plus tarder;
 - 10.2. invite l'Union européenne et tous les États dotés de lois sur les sanctions ciblées à inscrire sur leurs listes de sanctions les personnes directement responsables des persécutions et des mauvais traitements infligés à Vladimir Kara-Mourza ainsi que des persécutions, des mauvais traitements et du décès d'Alexeï Navalny, et qui y ont participé;
 - 10.3. demande instamment à tous les États qui négocient des échanges de prisonniers avec la Fédération de Russie d'inclure Vladimir Kara-Mourza dans leurs négociations;
 - 10.4. appelle les autorités de la Fédération de Russie à libérer Vladimir Kara-Mourza sans délai et, d'ici là, à améliorer immédiatement ses conditions de détention actuelles de manière à ne pas compromettre davantage sa santé et à ne pas menacer sa vie.



Resolution 2542 (2024)¹

Provisional version

Sanctions against persons on the "Kara-Murza list"

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly pays tribute to Russian political prisoner Vladimir Kara-Murza, an opposition politician, journalist, documentary filmmaker, historian and writer.
2. In April 2023, Mr Kara-Murza was sentenced to 25 years in prison for criticising the Russian war of aggression against Ukraine. He is subjected to particularly harsh prison conditions, which are putting his life and health at serious risk, particularly given the long-term effects of two earlier poisonings that came close to killing him.
3. Vladimir Kara-Murza was handed down a particularly long prison sentence, compared to those meted out to other critics of the Russian war of aggression, most of whom have been sentenced to 5 to 10 years in prison. Mr Kara-Murza's supporters consider the particularly harsh sentence as retaliation for his long-standing vocal support for "Magnitsky laws" on targeted sanctions against human rights violators.
4. "Magnitsky laws" such as those adopted by the United States, Canada, the United Kingdom, numerous central and eastern European countries and not least by the European Union allow for imposing targeted sanctions against perpetrators of serious human rights violations who enjoy impunity in their own country, including police and State security officials. Vladimir Putin has made the elimination of "Magnitsky sanctions" against his supporters one of his foreign policy priorities.
5. The persons directly responsible for and participating in the persecution and ill-treatment of Vladimir Kara-Murza are well known. A detailed list can be found via this link "[Kara-Murza list](#)". It includes prison staff, police officers, prosecutors and judges involved, in their respective roles, in the gross abuse of the Russian justice system for the purpose of silencing Mr Kara-Murza.
6. These persons should be included in sanctions lists naming individuals, established under the existing and future Magnitsky-type sanctions laws.
7. The life of Vladimir Kara-Murza is threatened by the solitary confinement to which he is arbitrarily subjected, despite his weakened state of health following two poisonings which he narrowly survived.
8. The tragic and sudden death in prison in February 2024 of Alexei Navalny, an outspoken Kremlin critic and anti-corruption activist, who had similarly been subject to and narrowly survived poisoning by a nerve agent, highlights the urgency of ensuring the release of Vladimir Kara-Murza from prison and of holding to account on a personal and individual basis all those involved in his persecution.
9. As a dual citizen of the Russian Federation and the United Kingdom, Mr Kara-Murza could be included in any exchange of Russian spies held by Western States against political prisoners and other persons, including citizens of foreign States that are being held hostage by the Russian Federation.
10. The Assembly, therefore:
 - 10.1. invites all States that have not yet adopted Magnitsky-type targeted sanctions laws to do so without further delay;

1. *Assembly debate* on 17 April 2024 (11th sitting) (see [Doc. 15939](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Eerik-Niiles Kross). *Text adopted by the Assembly* on 17 April 2024 (11th sitting).



Resolution 2542 (2024)

10.2. calls on the European Union and all States having laws on targeted sanctions to include in their sanctions lists the persons directly responsible for the persecution and ill-treatment of Vladimir Kara-Murza and the persecution, ill-treatment and death of Alexei Navalny, and those participating in them;

10.3. urges all States negotiating exchanges of prisoners with the Russian Federation to include Vladimir Kara-Murza in any such exchange;

10.4. calls on the authorities of the Russian Federation to release Vladimir Kara-Murza without delay, while immediately rectifying his current conditions of detention until such release so as not to further jeopardise his health and his life



Résolution 2543 (2024)¹

Version provisoire

Liberté d'expression et de réunion des personnes LGBTI en Europe

Assemblée parlementaire

1. Les droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion sont des droits humains fondamentaux de toutes et de tous. Chaque personne doit pouvoir jouir de ces droits humains de manière égale, en toute sécurité, et la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) garantit ces droits. Les Principes de Reykjavik pour la démocratie, adoptés en mai 2023 par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors du 4^e Sommet, réaffirment l'engagement des États membres à protéger la liberté d'expression et la liberté de réunion.

2. Il y a eu d'indéniables progrès dans l'avancée des droits et la prévention et la lutte contre les violences et les discriminations faites aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) depuis une vingtaine d'années. Les villes européennes sont toujours plus nombreuses à organiser des marches des Fiertés. Néanmoins, il y a également eu, ces dernières années, des atteintes à la liberté d'expression et à la liberté de réunion des personnes LGBTI dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Des événements LGBTI ont été annulés, empêchés ou n'ont pas été autorisés, en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui prévoit qu'aucun impératif de défense de l'ordre public ne puisse justifier l'interdiction d'événements publics LGBTI pacifiques ni l'imposition de restrictions disproportionnées sur leur tenue.

3. L'interdiction d'événements LGBTI, la répression de manifestations de la part des forces de l'ordre, l'absence ou l'insuffisance de protection face à des attaques contre les rassemblements, le harcèlement, les intimidations, les attaques physiques, les attaques en ligne, les menaces, l'adoption de lois « anti-propagande LGBTI » et la censure sont autant d'atteintes à la liberté d'expression et à la liberté de réunion des personnes LGBTI. Les attaques ou obstacles visant à nier ces droits des personnes LGBTI contribuent à leur stigmatisation et à leur invisibilisation et les rendent plus vulnérables aux violations des droits humains. La visibilité des personnes et mouvements LGBTI doit être protégée, car elle est une affirmation de l'identité et de l'existence des personnes LGBTI dans l'espace public. L'Assemblée parlementaire exprime sa vive inquiétude concernant les personnes LGBTI vivant en Fédération de Russie, où le dit « mouvement LGBTI international » a été désigné comme extrémiste par la Cour suprême du pays, ce qui a entraîné la criminalisation d'un large éventail d'activités liées à l'exercice de la liberté d'association, de réunion et d'expression. Il est impératif de protéger les droits des personnes LGBTI au milieu de ces mesures oppressives.

4. Le discours de haine anti-LGBTI est souvent employé à des fins politiques, ciblant non seulement une partie de la population, qui est ainsi potentiellement mise en danger, mais aussi les défenseurs et défenseuses des droits humains, les responsables politiques et les autres personnes qui reconnaissent et soutiennent la jouissance égale des droits humains par les personnes LGBTI. L'Assemblée affirme qu'il n'y a pas de dite « idéologie LGBTI » et que les droits des personnes LGBTI sont les mêmes que ceux de toutes les autres personnes. Elle condamne fermement tous les discours motivés par des préjugés fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles. De tels discours de haine alimentent d'autres crimes motivés par des préjugés à l'encontre des personnes LGBTI. Elle rappelle que les

1. *Discussion par l'Assemblée* le 17 avril 2024 (11^e séance) (voir [Doc. 15953](#), rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Christophe Lacroix). *Texte adopté par l'Assemblée* le 17 avril 2024 (11^e séance).



Résolution 2543 (2024)

responsables politiques ont le devoir de prévenir et de lutter contre le discours de haine, quel qu'en soit le motif. La création, en 2022, au sein de l'Assemblée, de la Plateforme parlementaire pour les droits des personnes LGBTI en Europe est la démonstration de cet engagement.

5. Garantir pleinement la liberté d'expression et la liberté de réunion est non seulement essentiel dans toute société démocratique mais aussi une obligation en termes de droits humains. L'Assemblée regrette que l'égalité en droit, notamment pour les personnes LGBTI, ne soit pas encore pleinement acquise partout en Europe. Elle est particulièrement préoccupée par la multiplication des attaques à l'encontre des personnes transgenres. Elle appelle au respect des droits des personnes transgenres et à leur protection en toutes circonstances et condamne fermement les discours haineux et les violences transphobes à leur encontre.

6. L'Assemblée réitère l'appel fait aux États membres, dans sa [Résolution 2417 \(2022\)](#) «Lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe», à lutter avec une énergie et une urgence renouvelées contre la haine et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI. Elle rappelle aussi l'importance de la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

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

7.1. à assurer la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux droits des personnes LGBTI;

7.2. à s'abstenir d'adopter des amendements constitutionnels contraires aux droits des personnes LGBTI, et à abroger toute disposition de ce type déjà en vigueur;

7.3. à veiller à la mise en œuvre des lois contre la haine et la discrimination, à les amender si elles ne contiennent pas encore de dispositions concernant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre, et les caractéristiques sexuelles et à intensifier les efforts pour prévenir et combattre la discrimination intersectionnelle;

7.4. à abroger les lois «anti-propagande LGBTI», si elles ont été adoptées et mises en œuvre, et à permettre à toute personne d'accéder à des informations sur les différentes formes d'orientation sexuelle, d'identité de genre, d'expression de genre ou de caractéristiques sexuelles;

7.5. à œuvrer pour obtenir l'annulation de toutes les déclarations et chartes contraires aux droits des personnes LGBTI adoptées aux niveaux local et régional, le cas échéant;

7.6. à soutenir la visibilité des personnes LGBTI dans l'espace public;

7.7. à soutenir l'organisation des marches des Fiertés et d'autres manifestations en faveur de l'exercice effectif des droits humains par les personnes LGBTI, à assurer leur protection si nécessaire, à prendre des mesures suffisantes pour faciliter l'accès aux rassemblements et pour contenir les contre-manifestant-e-s et à condamner publiquement toute ingérence illégale dans l'exercice de la liberté d'expression et de réunion pacifique par les personnes LGBTI ou les organisations de défense des droits humains soutenant les droits des personnes LGBTI;

7.8. à enquêter, poursuivre et, le cas échéant, punir les auteurs de violences motivées par des préjugés à l'encontre des personnes LGBTI;

7.9. à lutter efficacement contre les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique ou poursuites-bâillons;

7.10. à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine et la Recommandation de politique générale n° 17 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI;

7.11. à mettre en place la consultation des organisations LGBTI dans les processus législatifs, en particulier dans les domaines susceptibles d'avoir une incidence sur les droits humains des personnes LGBTI.

Résolution 2543 (2024)

8. En ce qui concerne la prévention des violences, des préjugés et de la discrimination à l'encontre des personnes LGBTI, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

- 8.1. à interdire les pratiques de conversion, si tel n'est pas encore le cas, et à utiliser la législation existante sur la violence domestique pour poursuivre les auteurs et autrices de pratiques de conversion, lorsque cela est possible;
- 8.2. à investir dans l'éducation à l'égalité des genres et à former le corps enseignant sur ces questions;
- 8.3. à soutenir des programmes d'éducation sexuelle et affective inclusive des identités LGBTI, adaptés à l'âge des élèves dans les établissements scolaires;
- 8.4. à former les forces de l'ordre à protéger des groupes spécifiques, y compris les personnes LGBTI, lors de manifestations et d'événements publics;
- 8.5. à mener des campagnes de sensibilisation sur les droits des personnes LGBTI et la diversité;
- 8.6. à garantir la reconnaissance juridique de l'identité de genre;
- 8.7. à reconnaître, si tel n'est pas encore le cas, le droit au mariage aux couples de personnes de même sexe.

9. L'Assemblée se réjouit de la création du comité d'experts sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC) du Conseil de l'Europe et appelle les États membres à y nommer un ou une membre et à soutenir ses travaux.

10. L'Assemblée exhorte les États membres à reconnaître les craintes de persécutions en raison de l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre ou des caractéristiques sexuelles en tant que motifs d'octroi de l'asile, à soutenir les demandes d'asile des personnes LGBTI forcées de fuir leur pays pour ces raisons et à leur garantir l'accès à des visas humanitaires et d'entrée pour leur permettre d'accéder à leurs territoires.

11. Par ailleurs, l'Assemblée demande aux partis politiques de s'engager dans la lutte contre la haine, quel qu'en soit le fondement, à s'opposer au discours de haine anti-LGBTI et à la désinformation, et à se conformer aux principes et règles de la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive. Elle exprime son soutien aux défenseurs et défenseuses des droits des personnes LGBTI et aux organisations de la société civile œuvrant à la protection des droits des personnes LGBTI.

12. Enfin, l'Assemblée appelle les États membres à soutenir politiquement et financièrement le mandat de l'Expert indépendant des Nations Unies chargé de la question de la protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, et à appuyer la mise en œuvre de ses recommandations.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2543 (2024)¹
Provisional version

Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe

Parliamentary Assembly

1. The rights to freedom of expression and freedom of assembly are fundamental human rights for all. Everyone must be able to enjoy these human rights equally and in safety, and the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) guarantees these rights. The Reykjavik Principles for Democracy, adopted in May 2023 by the Heads of State and Government of the Council of Europe at the 4th Summit, reaffirm the commitment of the member States to protecting freedom of expression and freedom of assembly.

2. Undeniable progress has been made in the advancement of rights and in preventing and tackling violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) people over the past two decades. More and more European cities are holding Pride marches. However, there have also been attacks on the freedom of expression and freedom of assembly of LGBTI persons in many member States of the Council of Europe. LGBTI events have been cancelled, stopped from taking place or have not been authorised, contrary to the case law of the European Court of Human Rights, which provides that concerns as to the maintaining of public order cannot justify banning peaceful public LGBTI events or imposing disproportionate restrictions on them.

3. Bans on LGBTI events, crackdowns on events by law enforcement authorities, non-existent or inadequate protection against attacks on gatherings, harassment, intimidation, physical attacks, online attacks, threats, the adoption of “anti-LGBTI propaganda” laws and censorship are all attacks on the freedom of expression and freedom of assembly of LGBTI persons. Attacks or obstacles intended to deny LGBTI persons these rights contribute to their stigmatisation and invisibilisation and make them more vulnerable to human rights violations. The visibility of LGBTI persons and movements must be protected, as it is an affirmation of the identity and existence of LGBTI persons in the public space. The Parliamentary Assembly expresses its serious concern for LGBTI persons living in the Russian Federation where the so-called “LGBTI international movement” has been designated as extremist by the country’s Supreme Court, resulting in the criminalisation of a wide range of activities related to the exercise of freedom of association, assembly, and expression. It is imperative to safeguard the rights of LGBTI persons amidst such oppressive measures.

4. Anti-LGBTI hate speech is often used for political ends, targeting not only part of the population, which is potentially endangered as a result, but also human rights defenders, politicians, and others who recognise and support the equal enjoyment of human rights by LGBTI persons. The Assembly asserts that there is no such thing as so-called “LGBTI ideology” and that the rights of LGBTI persons are the same as those of all other people. It roundly condemns all bias-motivated speech on grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics. Such hate speech fuels other bias-motivated crimes against LGBTI persons. It points out that political leaders have a duty to prevent and combat hate speech, whatever the motivation behind it. The creation within the Assembly of the Parliamentary Platform for the rights of LGBTI persons in Europe in 2022 demonstrates this commitment.

1. *Assembly debate* on 17 April 2024 (11th sitting) (see [Doc. 15953](#), report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Christophe Lacroix). *Text adopted by the Assembly* on 17 April 2024 (11th sitting).



Resolution 2543 (2024)

5. Fully guaranteeing freedom of expression and freedom of assembly is not just vital in any democratic society, but also a human rights obligation. The Assembly regrets that equality before the law, particularly for LGBTI persons, has not yet been fully achieved throughout Europe. It is especially concerned at the rising number of attacks on transgender people. It calls for transgender people's rights to be respected and for their protection in all circumstances and strongly condemns hate speech and transphobic violence against them.

6. The Assembly reiterates its call to the member States in [Resolution 2417 \(2022\)](#) "Combating rising hate against LGBTI people in Europe" to tackle hatred and discrimination against LGBTI persons with renewed energy and urgency. It also emphasises the importance of implementing Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member States on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.

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

7.1. ensure that judgments of the European Court of Human Rights relating to the rights of LGBTI persons are implemented;

7.2. refrain from adopting constitutional amendments contrary to the rights of LGBTI persons and to repeal any provision of this kind already in force;

7.3. ensure that laws against hate and discrimination are enforced, to amend them if they do not yet include provisions concerning discrimination on grounds of sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics, and to step up efforts to prevent and tackle intersectional discrimination;

7.4. repeal "anti-LGBTI propaganda" laws if they have been enacted and implemented, and to allow all persons to access information about different types of sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics;

7.5. work towards annulling all declarations and charters contrary to LGBTI rights adopted at local and regional levels, where applicable;

7.6. support the visibility of LGBTI persons in the public space;

7.7. support the holding of Pride marches and other demonstrations supporting LGBTI persons' effective enjoyment of human rights, to protect them if necessary, to take adequate measures to facilitate access to gatherings and contain counter-demonstrators, and publicly condemn all illegal interference with the exercise of freedom of expression and peaceful assembly by LGBTI persons or human rights organisations that support LGBTI rights;

7.8. investigate, prosecute and where appropriate punish perpetrators of bias-motivated violence against LGBTI persons;

7.9. effectively combat strategic lawsuits against public participation (SLAPPs);

7.10. implement Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech and General Policy Recommendation No. 17 of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on preventing and combating intolerance and discrimination against LGBTI persons;

7.11. establish the consultation of LGBTI organisations in legislative processes, especially in areas that may impact the human rights of LGBTI persons.

8. With regard to preventing violence, prejudice and discrimination against LGBTI persons, the Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe, and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to:

8.1. outlaw conversion practices, if they have not already done so, and to utilise existing domestic violence legislation to prosecute the perpetrators of conversion practices, where possible;

8.2. invest in gender equality education and to train teachers on these issues;

8.3. support programmes of sex and emotional education inclusive of LGBTI identities which are tailored to the ages of pupils in schools;

8.4. train law enforcement officers to protect specific groups, including LGBTI persons, during demonstrations and public events;

Resolution 2543 (2024)

- 8.5. run awareness campaigns on LGBTI rights and diversity;
 - 8.6. guarantee legal recognition of gender identity;
 - 8.7. recognise, if this is not already the case, the right to marriage for same-sex couples.
9. The Assembly welcomes the creation of the Council of Europe's Committee of Experts on Sexual Orientation, Gender Identity and Expression and Sex Characteristics (ADI-SOGIESC) and calls on the member States to appoint a member to it and to support its work.
10. The Assembly urges member States to recognise fears of persecution on grounds of sexual orientation, gender identity, gender expression or sex characteristics as grounds for granting asylum, to be supportive of asylum applications made by LGBTI persons who have been forced to flee their country for these reasons and to ensure their access to humanitarian and entry visas to grant access to their territories.
11. The Assembly also asks political parties to commit to tackling hate, whatever the basis for it, to oppose anti-LGBTI hate speech and disinformation, and to adhere to the principles and rules of the Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society. It expresses support for LGBTI rights defenders and civil society organisations working to protect the rights of LGBTI persons.
12. Lastly, the Assembly calls on the member States to give political and financial backing to the mandate of the United Nations Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, and to support the implementation of his recommendations.



Résolution 2544 (2024)¹

Version provisoire

Le respect des obligations et engagements de l'Albanie

Assemblée parlementaire

1. L'Albanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995. Lors de son adhésion, elle s'est engagée à respecter les obligations que l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) impose à chaque État membre concernant le pluralisme démocratique, la prééminence du droit et les droits humains. Elle a également pris un certain nombre d'engagements spécifiques dont la liste figure dans l'[Avis 189 \(1995\)](#) «Demande d'adhésion au Conseil de l'Europe», adopté par l'Assemblée parlementaire le 29 juin 1995. Conformément à la procédure de suivi établie dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#), l'Assemblée a régulièrement évalué les progrès accomplis par l'Albanie dans l'exécution de ses obligations et de ses engagements.

2. Le précédent rapport sur le respect des obligations et engagements de l'Albanie a été examiné par l'Assemblée le 2 octobre 2014 et a conduit à l'adoption de la [Résolution 2019 \(2014\)](#). L'Assemblée note avec satisfaction que bon nombre des recommandations et des préoccupations énoncées dans la [Résolution 2019 \(2014\)](#) ont été prises en compte, et que l'Albanie a réalisé des progrès substantiels et tangibles pour honorer ses obligations et engagements à l'égard du Conseil de l'Europe. Dans le même temps, l'Assemblée est consciente qu'il reste un certain nombre de problèmes et de questions en suspens que le pays devrait s'efforcer de traiter.

3. L'Assemblée se félicite du fait que la crise politique systémique prolongée à laquelle le pays est en proie depuis des années ait récemment commencé à perdre de son intensité, même si ses causes profondes n'ont pas encore été éliminées. Elle reste néanmoins préoccupée par la polarisation de l'environnement politique, talon d'Achille de la consolidation démocratique du pays. Une vigilance constante est nécessaire à cet égard et toutes les forces politiques devraient continuer à travailler sans relâche pour créer un environnement politique qui permette véritablement l'exercice du jeu et de la gouvernance démocratiques.

4. L'Assemblée se félicite de l'adoption, en 2020, d'un nouveau cadre juridique pour les élections, fondé sur un processus inclusif et sur un large consensus entre les acteurs politiques. Elle est toutefois préoccupée par les modifications fréquentes du cadre électoral, qui traduisent une tendance à jouer avec les règles plutôt qu'à les respecter. L'Assemblée rappelle que la stabilité de la loi électorale est essentielle pour que les parties prenantes, et la population en général, aient confiance dans le processus électoral et les résultats des élections. Par conséquent, tout en appelant l'ensemble des acteurs politiques à remédier, bien avant les prochaines élections, aux lacunes et aux insuffisances constatées lors des élections passées, l'Assemblée leur demande instamment de ne pas recourir à d'incessantes modifications du Code électoral dans le but d'altérer l'équilibre des pouvoirs ou d'empêcher l'interaction politique normale au sein du parlement. En ce qui concerne le cadre électoral, l'Assemblée invite les autorités et le Parlement albanais, sur la base d'un large consensus entre toutes les forces politiques:

4.1. à adopter et à mettre en œuvre systématiquement une législation visant à lutter contre l'utilisation abusive des ressources administratives et l'achat de voix qui ont entaché les élections précédentes dans le pays;

1. *Discussion par l'Assemblée le 17 avril 2024 (11^e séance) (voir [Doc. 15950](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteur: M. Ionuț-Marian Stroe). Texte adopté par l'Assemblée le 17 avril 2024 (11^e séance).*



Résolution 2544 (2024)

- 4.2. à adopter la législation nécessaire pour garantir que le cadre juridique du financement des partis et des campagnes soit pleinement conforme aux normes internationales;
 - 4.3. à faire en sorte que le découpage des circonscriptions électorales, comme le prévoit le Code électoral de 2020, s'effectue dans le cadre d'un processus inclusif pleinement conforme aux normes internationales;
 - 4.4. à adopter, à titre prioritaire et bien avant la tenue de nouvelles élections, la législation voulue pour permettre à l'importante diaspora albanaise de voter à l'étranger, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Albanie.
5. L'Assemblée est préoccupée par le fait que la polarisation politique dans le pays, aggravée par les mascarades entre partis et au sein des partis, sape le système d'équilibre des pouvoirs et limite le contrôle parlementaire. Dans ce contexte, elle regrette que le parlement n'ait pas été en mesure de trouver la majorité des deux tiers requise pour nommer un nouveau médiateur et un nouveau commissaire à la protection contre la discrimination, après l'expiration du mandat des personnes en poste, et qu'il ait eu recours à des mécanismes antiblocages abaissant la majorité requise pour d'autres nominations, y compris pour l'élection du Président de la République. L'Assemblée appelle l'opposition et la majorité au pouvoir à assurer le bon fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs, y compris un contrôle parlementaire efficace et effectif du pouvoir exécutif, et à respecter le rôle et la place qui reviennent à chacun dans la gouvernance du pays. En outre, l'Assemblée invite instamment la majorité au pouvoir et l'opposition à nommer, sur la base d'un large consensus, un nouveau médiateur et un nouveau commissaire à la protection contre la discrimination, ce qui est essentiel pour la légitimité démocratique de ces institutions importantes.
6. L'Assemblée se félicite de l'aboutissement de la réforme administrative et territoriale qui a considérablement réduit le nombre de municipalités et renforcé l'efficacité de l'autonomie locale et la fourniture de services aux citoyens. Elle note que les différentes forces politiques albanaises envisagent des ajustements de la carte administrative territoriale pour renforcer l'efficacité de l'autonomie locale et remédier à certains effets indésirables de la réforme. Il est important que toute modification du nombre de municipalités ou de leur périmètre repose sur un large consensus entre les différentes parties prenantes, dans le respect de la logique de la réforme qui vise à créer des collectivités locales fortes et efficaces qui fournissent des services proches des citoyens.
7. Dans ce contexte, l'Assemblée est préoccupée par les conséquences directes de la réforme administrative et territoriale pour l'exercice des droits des minorités en Albanie. Un certain nombre de municipalités dans lesquelles les minorités formaient la majorité locale ont été fusionnées en municipalités plus grandes où elles ne constituent plus une majorité, ni même une fraction importante de la population. Cette situation est aggravée par le fait qu'un certain nombre de droits fondamentaux des minorités, comme le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires ou celui d'utiliser les langues minoritaires dans l'administration locale, ne sont accordés au niveau local que si la population minoritaire en question représente plus de 20 % de la population d'une municipalité. Ce seuil est excessif et n'est atteint que dans un nombre très limité de municipalités comptant d'importantes populations minoritaires. Il convient d'y remédier, en étroite consultation avec les minorités concernées, notamment dans le cadre de l'examen d'éventuels ajustements de la carte administrative territoriale.
8. L'Assemblée prend note des conclusions du rapport sur l'Albanie du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adopté le 22 septembre 2021, notamment en ce qui concerne la répartition des fonctions et des responsabilités entre le gouvernement central et les autorités locales, ainsi que l'autonomie financière des municipalités. Elle appelle les autorités albanaises à répondre pleinement aux préoccupations et aux recommandations énoncées dans ce rapport.
9. La réforme du système judiciaire, qui vise à assurer son indépendance réelle et l'efficacité de l'administration de la justice, est une priorité de longue date de l'Assemblée dans le cadre de la procédure de suivi relative à l'Albanie. L'Assemblée se félicite par conséquent des progrès considérables et tangibles réalisés à cet égard par les autorités albanaises. Elle salue en particulier les amendements constitutionnels de 2016 qui ont permis, conformément aux recommandations de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), la réorganisation complète de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle et la création d'un Haut conseil des juges et d'un Haut conseil des procureurs, ainsi que d'institutions judiciaires spécialisées pour lutter contre la corruption endémique dans le pays.
10. Les amendements constitutionnels ont également permis, sous supervision internationale, la vérification des qualifications de l'ensemble des juges et des procureurs d'Albanie. Tout en étant consciente des effets considérables, quoique temporaires, de cette procédure de vérification sur le fonctionnement des

Résolution 2544 (2024)

principales institutions judiciaires en Albanie, l'Assemblée la considère comme un succès. Le nombre très élevé de juges et de procureurs qui n'ont pas satisfait à la procédure, soit plus de 60 % de l'ensemble des postes vérifiés, souligne à la fois l'importance et la nécessité de cette dernière.

11. L'Assemblée se félicite de l'établissement d'une nouvelle carte judiciaire, en étroite consultation avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire et de résorber l'arriéré considérable d'affaires devant les tribunaux. La carte judiciaire sera évaluée tous les cinq ans sur la base des recommandations du Haut conseil des juges, ce qui devrait apaiser les inquiétudes et répondre à toutes les préoccupations éventuelles concernant l'accès des citoyens au système judiciaire à la suite de cette réforme.

12. Tout en se félicitant des progrès notables et tangibles accomplis, l'Assemblée invite instamment les autorités à tout faire pour éliminer totalement les ingérences intérieures et extérieures dans le pouvoir judiciaire et pour remédier à l'évolution encore trop lente du taux de variation du stock d'affaires pendantes devant les tribunaux.

13. Des progrès significatifs ont été accomplis dans la lutte contre la corruption systémique encore très répandue en Albanie et contre les préoccupations persistantes que suscite l'imbrication de la criminalité organisée avec les intérêts économiques et politiques du pays. Une structure spécialisée dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (SPAK, composée du Bureau des procureurs spécialisés, du Bureau national d'enquête et de deux tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée) est désormais pleinement opérationnelle et commence à produire des résultats concrets, notamment en ce qui concerne les affaires de corruption de grande envergure. Il est important que ces résultats tangibles se transforment en tendance irréversible et que les structures de lutte contre la corruption disposent de toutes les ressources dont elles ont besoin afin de bien faire comprendre à tous les niveaux de la société que les pratiques de corruption ne resteront pas impunies.

14. Soulignant que la SPAK a été créée pour enquêter et statuer sur des affaires de corruption et de criminalité organisée de grande envergure, l'Assemblée considère que le seuil monétaire fixé pour décider si une affaire relève obligatoirement du mandat de la SPAK, actuellement d'environ 500 euros, est trop bas et risque d'inonder la structure d'affaires et donc de limiter sa capacité de lutte contre la corruption de grande envergure. Elle recommande vivement aux autorités de relever ce seuil monétaire.

15. L'Assemblée prend note du rapport de conformité du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur l'Albanie dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Tout en se félicitant des progrès constatés par le GRECO, elle regrette que seules 5 des 24 recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du GRECO aient été traitées de manière satisfaisante, tandis que 13 recommandations n'ont été mises en œuvre que partiellement et 6 ne l'ont pas du tout été. L'Assemblée invite instamment les autorités à mettre pleinement en œuvre, à titre prioritaire, les recommandations formulées par le GRECO et en particulier:

15.1. à répondre aux réserves émises par le GRECO concernant le Comité d'éthique créée pour superviser la mise en œuvre et le respect du Code d'éthique ministériel, en retirant les membres du gouvernement de ce comité;

15.2. à veiller, en droit et en pratique, à ce que la responsabilité du Premier ministre à l'égard du Code d'éthique ministériel soit engagée;

15.3. à faire en sorte que tous les ministères désignent des coordinateurs de l'intégrité chargés de veiller au respect des plans d'intégrité élaborés par chaque ministère en consultation avec les différentes parties prenantes, dont la société civile;

15.4. à garantir que les règles adoptées pour assurer la transparence dans les interactions des ministres et personnes occupant de hautes fonctions avec les lobbyistes couvrent toutes les formes de contact, y compris par des moyens électroniques, et pas seulement les réunions physiques.

16. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (la «Cour»), l'Assemblée se félicite de la décision du Comité des Ministres de mettre fin à sa surveillance de l'exécution dans le groupe d'affaires *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, ce qui indique que les affaires relatives à la restitution des biens expropriés par le régime communiste qui a dirigé l'Albanie de 1944 à 1992, qui constituaient une préoccupation importante de l'Assemblée, ont été résolues avec succès. Néanmoins, le nombre d'affaires contre l'Albanie pendantes devant la Cour et sous surveillance du Comité des Ministres reste trop élevé et des efforts supplémentaires et systématiques sont nécessaires pour assurer la prompt exécution des arrêts de la Cour, notamment en ce qui concerne l'exécution des décisions judiciaires internes

Résolution 2544 (2024)

et la durée excessive des procédures. L'Assemblée souligne l'importance de respecter la protection des biens et appelle les autorités albanaises à veiller à l'exécution des décisions judiciaires définitives rendues par les tribunaux nationaux à cet égard, ce qui éviterait que de nouvelles affaires soient portées devant la Cour.

17. L'Assemblée regrette profondément qu'en dépit des progrès considérables accomplis dans le respect de ses obligations et engagements, le paysage médiatique ait continué de se dégrader en Albanie. Ce recul est très préoccupant, car l'existence d'un paysage médiatique libre et pluraliste est une condition essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie. L'Assemblée invite donc les autorités albanaises:

17.1. à s'abstenir de recourir, contre les journalistes, à des menaces et à des propos hostiles, qui portent atteinte à leur sécurité physique et à leur capacité d'informer;

17.2. à dépénaliser entièrement la diffamation, conformément aux normes internationales, et à plafonner les amendes disproportionnées et les indemnités excessives pouvant être accordées en cas de diffamation, qui ont un effet dissuasif sur les journalistes et incitent à l'autocensure;

17.3. à promulguer une loi permettant de lutter efficacement contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (poursuites-bâillons) contre les journalistes, les organes de presse et les organisations de la société civile.

18. L'Assemblée rend hommage à la société albanaise, hétérogène et multiculturelle, dotée d'une tradition historique de dialogue interreligieux et de tolérance. Tout en reconnaissant que les minorités nationales sont, à quelques exceptions près, bien intégrées dans la société albanaise, l'Assemblée est préoccupée par l'adéquation du cadre juridique régissant la protection des droits des minorités. Si l'adoption de la loi de 2017 sur la protection des minorités nationales a constitué une avancée majeure et bienvenue, l'Assemblée note que trois décrets d'application essentiels, nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de cette loi, n'ont toujours pas été adoptés. Les décrets d'application qui font encore défaut concernent des aspects essentiels de l'exercice des droits des minorités, notamment le droit de libre identification, le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires et à leur emploi dans les relations avec les autorités, et la procédure de reconnaissance des minorités nationales. En ce qui concerne la protection des droits des minorités nationales, l'Assemblée invite instamment les autorités:

18.1. à adopter sans plus attendre, et en étroite consultation avec le Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, les trois décrets d'application de la loi de 2017 sur la protection des minorités régissant le droit de libre identification, le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires et à leur emploi dans les relations avec les autorités, ainsi que la procédure de reconnaissance des minorités nationales;

18.2. à abaisser considérablement, et à interpréter avec souplesse, l'exigence selon laquelle une minorité nationale doit représenter plus de 20 % de la population locale pour que ses droits et services lui soient garantis juridiquement au niveau des municipalités.

19. En ce qui concerne la situation des droits des personnes LGBTI+, l'Assemblée se félicite de l'adoption d'amendements au Code du travail qui interdisent la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou le genre. Dans le même temps, elle note que l'Albanie n'autorise toujours pas l'enregistrement des partenariats entre personnes de même sexe, contrairement aux normes européennes, ni les changements de nom et de sexe dans le registre de l'état civil, ce qui empêche les personnes concernées d'exercer leurs droits civils. Elle appelle les autorités à traiter ces deux questions en priorité.

20. L'Assemblée regrette que l'Albanie n'ait pas adhéré à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148). Compte tenu de la présence importante de langues minoritaires en Albanie, elle invite les autorités à la signer et à la ratifier en priorité.

21. L'Assemblée se félicite de la volonté politique clairement exprimée par les autorités albanaises, ainsi que par l'ensemble des forces politiques du pays, de traiter, en priorité et en étroite coopération avec elle et les organes compétents du Conseil de l'Europe, les préoccupations et recommandations formulées dans la présente résolution et dans le rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) qui l'accompagne. L'Assemblée décide donc de clore la procédure de suivi concernant l'Albanie et d'engager un dialogue postsuivi avec l'Albanie, conformément à la [Résolution 2018 \(2014\)](#), pour répondre aux préoccupations restantes exposées dans la présente résolution.

22. Dans le même temps, si aucun progrès tangible et concret n'a été fait pour répondre aux préoccupations et aux recommandations de l'Assemblée concernant la lutte contre la corruption, la protection des minorités ainsi que la liberté des médias et la liberté d'expression, telles qu'exprimées aux paragraphes

Résolution 2544 (2024)

15, 17 et 18 de la présente résolution, l'Assemblée attend de sa commission de suivi qu'elle se demande, dès le premier rapport qu'elle fera dans le cadre du dialogue postsuivi, si l'Albanie doit de nouveau faire l'objet de la procédure de suivi complète.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2544 (2024)¹
Provisional version

The honouring of obligations and commitments by Albania

Parliamentary Assembly

1. Albania joined the Council of Europe on 13 July 1995. Upon its accession, it undertook to honour the obligations incumbent on all member States under Article 3 of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) with regard to pluralist democracy, the rule of law and human rights. In addition, it undertook to honour a number of specific commitments listed in [Opinion 189 \(1995\)](#) “Application by Albania for membership of the Council of Europe”, adopted by the Parliamentary Assembly on 29 June 1995. In conformity with the monitoring procedure, as established in [Resolution 1115 \(1997\)](#), the Assembly has regularly assessed Albania’s progress with regard to the honouring of its obligations and commitments.

2. The previous report on the honouring of obligations and commitments by Albania was debated by the Assembly on 2 October 2014 and led to the adoption of [Resolution 2019 \(2014\)](#). The Assembly welcomes that many of the recommendations and concerns outlined in [Resolution 2019 \(2014\)](#) were addressed, and that Albania has made considerable and tangible progress in honouring its membership obligations and accession commitments to the Council of Europe. At the same time, the Assembly is cognisant that a number of unresolved issues and concerns remain that the country should strive to address.

3. The Assembly welcomes that the protracted systemic political crisis that has plagued the country for years has recently started to subside, although its root causes have not yet been resolved. Nevertheless, the Assembly remains concerned about the polarised political environment which is the Achilles heel of the democratic consolidation of the country. Constant vigilance in this respect is necessary and all political forces should continue to work incessantly to create a political environment that is truly conducive to democratic interaction and governance.

4. The Assembly welcomes the adoption, in 2020, of a new legal framework for elections that was based on an inclusive process and broad consensus between the political stakeholders. However, it is concerned about the frequent changes to the electoral framework which reflect a tendency to play with the rules instead of by the rules. The Assembly reiterates that stability of electoral legislation is essential to ensure the trust of the stakeholders and wider public in the electoral process and the outcome of the elections. Therefore, while calling on all political stakeholders to address, well before next elections take place, the shortcomings and deficiencies identified during past elections, the Assembly urges them to move away from using constant changes to the Electoral Code as a mechanism to alter the balance of power or alternative to normal political interaction in the framework of the parliament. With regard to the electoral framework, the Assembly calls upon the Albanian authorities and Parliament, based on a broad consensus between all political forces, to:

- 4.1. adopt, and consistently implement, legislation to address the abuse of administrative resources and vote buying that have marred previous elections in the country;
- 4.2. adopt the necessary legislation to ensure that the legal framework for party and campaign financing is fully in line with international standards;
- 4.3. agree on the demarcation of the new electoral districts, as foreseen by the 2020 Electoral Code, based on an inclusive process that fully adheres to international standards;

1. *Assembly debate* on 17 April 2024 (11th sitting) (see [Doc. 15950](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteur: Mr Ionuț-Marian Stroe). *Text adopted by the Assembly* on 17 April 2024 (11th sitting).



Resolution 2544 (2024)

- 4.4. adopt, as a matter of priority and well before new elections take place, the required legislation to allow out-of-country voting for the sizable Albanian diaspora, in line with the judgment of the Constitutional Court of Albania.
5. The Assembly is concerned that the political polarisation in the country, compounded by inter and intra party antics, is undermining the system of checks and balances and limiting parliamentary oversight. In this context, it regrets that the parliament has not been able to find the required two-third majority to appoint a new Ombudsperson and a new Commissioner for the Protection from Discrimination, whose terms of offices have ended, and has resorted to using anti-blocking mechanisms lowering the required majority for other appointments, including for the election of the President of the Republic. The Assembly calls upon the opposition and ruling majority to ensure the proper functioning of the system of checks and balances, including an efficient and effective parliamentary oversight over the executive, and to respect each other's rightful role and place in the governance of the country. In addition, the Assembly urges the ruling majority and opposition to appoint, on the basis of a broad consensus, a new Ombudsperson and Commissioner for the Protection from Discrimination, which is essential for the democratic legitimacy of these important institutions.
6. The Assembly welcomes the successful completion of the territorial and administrative reform which has considerably reduced the number of municipalities and has strengthened the efficacy of local self-government and the provision of services to their citizens. It notes that adjustments to the territorial administrative map, both to strengthen the efficiency of local self-government and to address some of undesired effects of the reform, are being considered by the different political forces in Albania. It is important that any changes to the number of municipalities or the municipal borderlines should be based on a broad consensus between the different stakeholders, while respecting the logic of the reform to create strong and effective local government providing services that are close to the citizens.
7. In this context, the Assembly is concerned that the territorial and administrative reform has had a direct impact on the enjoyment of minority rights in Albania. A number of municipalities where minorities formed the local majority have been merged into larger municipalities where these minorities no longer form a majority, or even a sizable segment, of the population. This is compounded by the fact that key minority rights, such as the right to education in minority languages and the right to use minority languages in local government affairs, are only granted at the local level when the minority population in question exceeds 20% of the population in the municipality. This threshold is excessive and is only met in a very limited number of municipalities with sizable minority populations. This should be remedied, in close consultation with the minorities concerned, including in the context of the consideration of possible adjustments to the administrative territorial map.
8. The Assembly takes note of the findings in the report on Albania of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, adopted on 22 September 2021, including with regard to the allocation of functions and responsibilities between central and local governments as well as the financial autonomy of municipalities. It calls upon the Albanian authorities to fully address the concerns and recommendations contained in this report.
9. The reform of the judiciary, with a view to assuring its genuine independence and the efficient administration of justice, has been a long-standing priority for the Assembly within the monitoring procedure for Albania. The Assembly therefore welcomes the considerable and tangible progress that has been made in this regard by the Albanian authorities. The Assembly in particular welcomes the constitutional amendments of 2016 that allowed, in line with recommendations of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), for the complete reorganisation of the High and Constitutional Courts and the establishment of a High Council of Justice and a High Prosecutorial Council, as well as specialised judicial institutions to fight the endemic corruption in the country.
10. The constitutional amendments also allowed for the vetting, under international supervision, of all judges and prosecutors in Albania. While being aware of the considerable, albeit temporary, impact of this vetting procedure on the functioning of key judicial institutions in Albania, the Assembly considers the vetting procedure to be a success. The very high number of judges and prosecutors that did not pass the vetting procedure, more than 60% of all positions vetted, underscores both the importance and the necessity of this vetting process.
11. The Assembly welcomes the establishment of a new judicial map, in close consultation with the Council of Europe and European Union, with a view to increasing the quality and efficiency of the justice system and to address the considerable backlog of cases that are before the courts. The judicial map will be evaluated

every five years on the basis of recommendations by the High Council of Justice, which should allay and address any possible concerns with regard to the access of citizens to the justice system as a result of this reform.

12. While welcoming the marked and tangible progress made, the Assembly urges the authorities to make all necessary efforts to fully eradicate internal and external interference in the judiciary and to address the still too low clearance rate of cases before the courts.

13. Marked progress has been made with regard to the fight against the still widespread and systemic corruption in Albania, and the persistent concerns of intertwining of organised crime with economic and political interests in the country. A Specialised Structure for Anti-Corruption and Organised Crime (SPAK, comprising of the Special Prosecution Office (SPO), the National Bureau of Investigation (NBI) and two Specialised Anti-Corruption and Organised Crime Courts) is now fully operational and starts to produce concrete results, including with regard to cases of high-level corruption. It is important that these tangible results become a non-reversible trend, and that the anti-corruption structures have all the resources they need, to send a clear signal at all levels of society that there is no impunity for corrupt behaviour.

14. Emphasising that SPAK was established to investigate and adjudicate high-level cases of corruption and organised crime, the Assembly considers that the monetary threshold for cases to fall in an obligatory manner within SPAKs mandate – currently around € 500 – is too low and risks inundating SPAK with cases and therefore limit its capacity to fight high-level corruption. It strongly recommends to the authorities to raise this monetary threshold.

15. The Assembly takes note of the compliance report by the Group of States against Corruption (GRECO) for Albania in the framework of its fifth evaluation round on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. While welcoming the progress noted by GRECO, it regrets that only 5 of the 24 recommendations made in GRECO's evaluation report have been satisfactorily addressed, while 13 recommendations have only been implemented partially and 6 not at all. The Assembly urges the authorities to fully implement the recommendations made by GRECO as a matter of priority and in particular to:

15.1. address GRECO's misgivings about the Ethics Committee set up to oversee the implementation of, and adherence to, the Ministerial Code of Ethics, by removing members of the government from this committee;

15.2. ensure in law and practice that the Prime Minister is accountable to the Ministerial Code of Ethics;

15.3. ensure that all ministries appoint the integrity coordinators tasked with ensuring compliance with the integrity plans developed by each ministry in consultation with the different stakeholders including civil society;

15.4. ensure that regulations adopted to safeguard the transparency of the interactions of the ministers and persons with top executive functions with lobbyists cover all forms of contact, including by electronic means, and not only physical meetings.

16. With regard to the execution of judgments by the European Court of Human Rights (the "Court"), the Assembly welcomes the decision by the Committee of Ministers to close its supervision of the execution of the set of cases in *Manushaqe Puto and others v. Albania*, indicating a successful resolution of the cases regarding the restitution of properties expropriated by the communist regime that ruled Albania from 1944 to 1992, which had been an important concern of the Assembly. Nevertheless, the number of cases against Albania before the European Court of Human Rights and under supervision by the Committee of Ministers is still too high and additional and consistent efforts are needed to ensure prompt execution of the judgments of the Court, especially with regard to the execution of domestic court judgments and the excessive length of proceedings. The Assembly highlights the importance of respecting the protection of property and calls upon the Albanian authorities to ensure the enforcement of final judicial decisions issued by domestic courts on this matter thus avoiding the need for new cases to be brought before the Court.

17. The Assembly deeply regrets that, despite the overall progress in honouring its obligations and commitments, the media environment has continued to deteriorate in Albania. This backsliding is of serious concern as a free and pluralist media environment is an essential requirement for a well-functioning democracy. The Assembly therefore calls upon the Albanian authorities to:

17.1. refrain from using threats and harsh rhetoric against journalists that affects their physical safety and their capacity to report;

Resolution 2544 (2024)

- 17.2. fully decriminalise defamation, in line with international standards, and cap the disproportionately high fines and excessive amounts of compensation which may be awarded for defamation, which have a chilling effect on journalists and incite self-censorship;
- 17.3. enact proper legislation to counter the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) against journalists, media outlets and civil society organisations.
18. The Assembly pays tribute to the diverse multicultural Albanian society and its historic tradition of interreligious dialogue and tolerance. While recognising that national minorities are – with some exceptions – well integrated in the Albanian society, the Assembly has some concerns with regard to the adequacy of the legal framework for the protection of minority rights. While the adoption of the 2017 Law on the Protection of National Minorities was a major and welcome step forward, the Assembly notes that three essential by-laws that are required to implement the provisions of this law, have still not been adopted. The by-laws that are still lacking concern key aspects for the enjoyment of minority rights including the right to self-identification, the right to education in minority languages and their use in communication with authorities, and the procedure for the recognition of national minorities. In relation to the protection of national minority rights the Assembly urges the authorities to:
- 18.1. adopt without further delay, and in close consultation with the Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the three by-laws to the 2017 Law on the Protection of Minorities governing the right to self-identification, the right to education in minority languages and their use in communication with authorities, and the procedure for the recognition of national minorities;
- 18.2. lower considerably, and flexibly interpret, the requirement that a national minority needs to amount to more than 20% of the local population before minority rights and services are legally guaranteed at the municipality level.
19. With regard to the situation of LGBTI+ rights, the Assembly welcomes the adoption of the amendments to the Labour Code that prohibit discrimination on the grounds of sexual orientation or gender. At the same time, it notes that Albania still does not allow for the registration of same sex partnerships, contrary to European standards, or allow people to change their name and gender in the civil registry, which prevents these persons from exercising their civil rights. It calls upon the authorities to address these two issues as a matter of priority.
20. The Assembly regrets that Albania has not joined the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148). Given the extended presence of minority languages in Albania, it calls upon the authorities to sign and ratify it as a matter of priority.
21. The Assembly welcomes the clearly expressed political will by the Albanian authorities, as well as all political forces in the country, to address, as a matter of priority and in close co-operation with the Assembly and the relevant Council of Europe bodies, the concerns and recommendations made in this resolution and the accompanying report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). The Assembly therefore resolves to close the monitoring procedure in respect of Albania and engage in a post-monitoring dialogue with Albania in line with [Resolution 2018 \(2014\)](#) with the objective of addressing the remaining concerns outlined in this resolution.
22. At the same time, should no tangible and concrete progress have been made in addressing the Assembly's concerns and recommendations with regard to the fight against corruption, the protection of minorities, and media freedom and freedom of expression, as expressed in paragraphs 15, 17 and 18 of this resolution, the Assembly expects its Monitoring Committee to consider, already in its first report under the post-monitoring dialogue, whether Albania should be returned to the full monitoring procedure.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Résolution 2545 (2024)¹
Version provisoire

Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que le défi du changement climatique représente l'urgence existentielle majeure de l'humanité, et que cette urgence découle principalement du déficit d'actions structurelles et pérennes.
2. L'Assemblée est consternée de constater qu'à ce jour le Conseil de l'Europe est le seul système régional des droits humains qui n'a pas encore formellement reconnu le droit à un environnement sain.
3. Depuis des décennies, l'Assemblée appelle pourtant les États membres du Conseil de l'Europe à s'engager dans cette voie. Elle réaffirme en particulier sa [Recommandation 2211 \(2021\)](#) «Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe» adoptée à l'unanimité.
4. L'Assemblée note que lors du 4^e Sommet du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu l'urgence d'efforts supplémentaires pour protéger l'environnement, ainsi que pour contrer l'impact de la «triple crise planétaire engendrée par la pollution, le changement climatique et la perte de biodiversité» et ses effets sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Un groupe de travail inter-secrétariat sur l'environnement a été mis en place en janvier 2024 et a réalisé un inventaire des activités existantes, des activités prévues et des propositions de nouvelles activités. Il a également proposé des éléments pour l'élaboration d'une première stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'environnement.
5. L'Assemblée prend également en compte qu'en 2024, le Comité des Ministres devra faire suite aux travaux sur la faisabilité d'instruments sur les droits humains et l'environnement et sur le projet de convention supplantant et remplaçant la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172).
6. Consciente de ce moment stratégique, à bientôt un an après le 4^e Sommet et trois ans après sa [Recommandation 2211 \(2021\)](#), l'Assemblée tient à actualiser ses attentes et participer à la mise en œuvre du processus de Reykjavík avec des propositions concrètes et réalistes.
7. La Stratégie post-Reykjavík en matière d'environnement sera mise en œuvre par et pour les jeunes générations et devra être portée par la société civile. La barre doit donc résolument être tournée vers l'avenir et être mise haut car le Conseil de l'Europe et ses États membres engagent leur responsabilité pour des décennies. L'Assemblée estime qu'il faut, à ce titre, se montrer très exigeant en termes de redevabilité: transparence, éthique, accessibilité, responsabilité, efficacité et fiabilité doivent être les maîtres-mots de toutes les actions qui seront déployées.
8. L'Assemblée affirme la nécessité pour la future stratégie de se doter d'une finalité claire sur le plan normatif européen, et encourage les décideurs à se concentrer sur l'élaboration d'un instrument juridique contraignant reconnaissant un droit autonome à un environnement sain au sein du Conseil de l'Europe.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance) (voir [Doc. 15955](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance).

Voir également la [Recommandation 2272 \(2024\)](#).



Résolution 2545 (2024)

9. L'Assemblée rappelle que la nature, le contenu et les implications d'un droit à un environnement sain sont largement documentés depuis des décennies et ont fait l'objet d'une foule de productions scientifiques, normatives et judiciaires.
10. L'Assemblée constate avec satisfaction que la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent une forme ou une autre du droit à un environnement sain dans leur législation nationale et que certains systèmes ont déjà intégré une vision éco-centrée de ce droit.
11. Sur le plan de la gouvernance, du fait de son profond impact sur les modes de vie, la transition écologique ne se fera pas sans l'assentiment des citoyens. Cela implique, selon l'Assemblée, que la future Stratégie mette en œuvre des mesures concrètes et ambitieuses visant à favoriser l'acceptation sociale des politiques environnementales, en garantissant une participation citoyenne réelle et significative à l'échelle nationale.
12. Au-delà de la conformité aux normes et politiques environnementales, l'Assemblée encourage des mesures visant à renforcer la résilience des populations les plus vulnérables et à garantir leur inclusion sans discrimination dans la transition vers un avenir durable.
13. L'Assemblée est convaincue que le développement de pôles environnementaux spécialisés à tous les niveaux de gouvernance est garant d'une plus grande capacité de réaction. Un tel projet devrait aussi être promu lors de la dotation budgétaire des juridictions. L'implication des parlements nationaux dans ce développement et dans la politique environnementale en général impliquerait elle-même d'avoir des structures spécialisées en leur sein.
14. Au vu de ces éléments, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:
- 14.1. à poursuivre sans relâche la réflexion au niveau national sur la nature, le contenu et les implications du droit à un environnement sain afin qu'à un horizon proche, ce droit soit reconnu dans la loi comme un droit humain autonome dans chaque État membre;
- 14.2. à renforcer leurs efforts en vue de promouvoir, dans toutes les enceintes de gouvernance, la légitimité et la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe en tant que moteur dans l'élaboration d'un instrument juridique contraignant reconnaissant un droit autonome à un environnement sain;
- 14.3. à s'engager dans des projets innovants en vue de changer les modes de gouvernance en matière environnementale et plus particulièrement:
- 14.3.1. à encourager la mise en place, au niveau national, de mécanismes de participation citoyenne effective, telles que les assemblées citoyennes pour le climat, pour favoriser l'acceptation sociale des politiques environnementales;
- 14.3.2. à encadrer, structurer et valoriser les initiatives locales tournées vers les populations les plus vulnérables aux problèmes environnementaux telles que les programmes visant à mobiliser les jeunes des milieux populaires;
- 14.3.3. à promouvoir la mise en place de pôles environnementaux spécialisés à tous les niveaux de gouvernance.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2545 (2024)¹
Provisional version

Mainstreaming the human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment with the Reykjavik process

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stresses that the challenge of climate change constitutes the greatest existential emergency for humankind and that this emergency is mainly due to the lack of long-lasting structural action.
2. The Assembly notes with dismay that the Council of Europe is now the only regional human rights system which has not yet formally recognised the right to a healthy environment.
3. For decades, however, the Assembly has been urging the Council of Europe member States to take this step. In particular, it reaffirms its [Recommendation 2211 \(2021\)](#) “Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe”.
4. The Assembly notes that at the 4th Council of Europe Summit, held in Reykjavik on 16 and 17 May 2023, the Heads of State and Government recognised the urgency of additional efforts to protect the environment, as well as to counter the impact of the “triple planetary crisis of pollution, climate change and loss of biodiversity” and its effects on human rights, democracy and the rule of law. An Intersecretariat Task Force on the Environment was established in January 2024 and has carried out a stocktaking survey of existing activities, planned activities and proposals for new activities. It also proposed elements for the development of a first Council of Europe strategy on the environment.
5. The Assembly also notes that in 2024, the Committee of Ministers will have to follow up work on the feasibility of instruments on human rights and the environment and the draft convention superseding and replacing the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (ETS No. 172).
6. Mindful of the strategic importance of this moment, almost one year on from the 4th Summit and three years after [Recommendation 2211 \(2021\)](#), the Assembly wishes to update its expectations and contribute to the implementation of the Reykjavik process through concrete and realistic proposals.
7. The post-Reykjavik environment Strategy will be implemented by and for the young generations and must be supported by civil society. The course must therefore be firmly fixed for the future and the bar set high as the Council of Europe and its member States will be held accountable for decades to come. The Assembly considers that the requirements in terms of accountability must be extremely strict: transparency, ethics, accessibility, responsibility, efficiency, and reliability must be the watchwords of all the measures deployed.
8. The Assembly underlines the need for the future strategy to have a clear goal in terms of setting standards at European level and encourages decision makers to focus on drawing up a legal binding instrument recognising an autonomous right to a healthy environment within the Council of Europe.

1. *Assembly debate* on 18 April 2024 (12th sitting) (see [Doc. 15955](#), report of Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 18 April 2024 (12th sitting). See also [Recommendation 2272 \(2024\)](#).



Resolution 2545 (2024)

9. The Assembly reiterates that the nature, content and implications of the right to a healthy environment have been widely documented for decades and have been the subject of a wealth of scientific, normative and judicial material.
10. The Assembly welcomes the fact that almost all Council of Europe member States recognise the right to a healthy environment in one form or another in their national legislation and that some systems have already adopted an eco-centric view of this right.
11. In terms of governance, ecological transition will not take place without the buy-in of citizens because of its far-reaching impact on lifestyles. In the Assembly's view, this means that the future strategy must introduce concrete and ambitious measures to promote social acceptance of environmental policies, ensuring meaningful and fully-fledged citizen participation at national level.
12. In addition to compliance with environmental standards and policies, the Assembly encourages measures aimed at strengthening the resilience of the most vulnerable populations and ensuring their inclusion without discrimination in the transition to a sustainable future.
13. The Assembly believes that greater responsiveness can be achieved through the development of specialised environmental teams in all branches of governance. This approach should also be encouraged in the allocation of budgets to courts. For national parliaments to be involved in such developments and environmental policies in general entails that they too should have specialised bodies.
14. In the light of these considerations, the Assembly calls on the Council of Europe member States to:
 - 14.1. continue to reflect continuously at national level on the nature, content and implications of the right to a healthy environment so that, in the near future, this right will be recognised in law as an autonomous human right in each member State;
 - 14.2. step up their efforts to promote, in all governance bodies, the legitimacy and added value of the Council of Europe playing a leading role in drawing up a binding legal instrument recognising an autonomous right to a healthy environment;
 - 14.3. engage in innovative projects to transform environmental governance and in particular to:
 - 14.3.1. encourage the introduction of effective citizen participation mechanisms at national level, such as citizens' assemblies on climate, to promote social acceptance of environmental policies;
 - 14.3.2. provide a framework, structure and support for local initiatives targeting the populations most vulnerable to environmental problems, such as programmes designed to mobilise young people from working-class backgrounds;
 - 14.3.3. support the creation of specialised environmental teams in all branches of governance.

**Recommandation 2272 (2024)¹**

Version provisoire

Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2545 \(2024\)](#) «Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík».
2. L'Assemblée maintient que la reconnaissance du droit à un environnement sain doit se baser sur une approche par les droits humains. Elle réaffirme à cet égard sa [Recommandation 2211\(2021\)](#) «Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe», dans laquelle elle proposait des outils complémentaires pour y parvenir.
3. L'Assemblée constate que le Conseil de l'Europe est porteur d'un écosystème conventionnel qui couvre de nombreuses composantes du droit à un environnement sain. Il s'agit, selon elle, d'une opportunité à saisir qui permet de capitaliser sur les normes existantes.
4. Dans ce cadre, l'Assemblée, recommande au Comité des Ministres:
 - 4.1. de soutenir activement les travaux du groupe de travail intersecrétariat sur l'environnement mis en place à la suite du 4^e Sommet du Conseil de l'Europe, et d'examiner avec attention les propositions qui en émergeront pour élaborer une stratégie et un plan d'action;
 - 4.2. d'accorder une priorité absolue à mettre en œuvre l'encouragement exprimé à Reykjavík de créer un comité intergouvernemental *ad hoc* pour organiser, coordonner et piloter la mise en œuvre de la Stratégie et du plan d'action;
 - 4.3. de dédier le volet normatif de la stratégie à la reconnaissance formelle du droit à un environnement sain au niveau du Conseil de l'Europe, en élaborant un instrument juridique contraignant dans les délais les plus brefs;
 - 4.4. ce faisant, de privilégier la mise en œuvre rapide de la [Recommandation 2211 \(2021\)](#), y compris la mise au point d'un instrument autonome, spécifique et inclusif des droits substantiels et du volet procédural en matière environnementale, et capitalisant au maximum sur les normes déjà élaborées;
 - 4.5. de veiller à ce que le projet de convention supplantant et remplaçant la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172), en cours de préparation au sein du Conseil de l'Europe, intègre la notion d'écocide au titre des infractions pénales et instaure un mécanisme de contrôle performant;
 - 4.6. de mandater le comité intergouvernemental *ad hoc* d'un rôle multidisciplinaire qui lui donne la capacité de faire l'interface entre le Conseil de l'Europe et la société civile au sens large et de mener, dès sa mise en place, des activités ciblant les modes de surveillance et de gouvernance en matière environnementale;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance) (voir [Doc. 15955](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance).



Recommandation 2272 (2024)

4.7. de promouvoir la valeur ajoutée de ce comité auprès des organes de l'Organisation avec lesquels des partenariats efficaces et ciblés pourront être établis en vue de faire évoluer les modes de surveillance et de gouvernance en matière environnementale;

4.8. de créer au sein du Comité des Ministres un groupe de rapporteurs dédiés aux questions environnementales afin de garantir l'unité et la coordination des décisions.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Recommendation 2272 (2024)¹
Provisional version

Mainstreaming the human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment with the Reykjavik process

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2545 \(2024\)](#) “Mainstreaming the human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment with the Reykjavik process”.
2. The Assembly maintains that the recognition of the right to a healthy environment must be based on a human rights approach. In this regard, it reaffirms its [Recommendation 2211 \(2021\)](#) “Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe”, in which it proposed complementary tools to achieve this.
3. The Assembly notes that the Council of Europe already offers a convention ecosystem covering many aspects of the right to a healthy environment. It sees this as an opportunity to capitalise on existing standards.
4. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:
 - 4.1. actively support the work of the Intersecretariat Task Force on the Environment established following the 4th Council of Europe Summit, and carefully consider its proposals when drawing up a strategy and an action plan;
 - 4.2. give utmost priority to implementing the encouragement made in Reykjavik to set up an *ad hoc* intergovernmental committee to organise, co-ordinate and run the implementation of the strategy and the action plan;
 - 4.3. devote the normative part of the strategy to the formal recognition of the right to a healthy environment at the level of the Council of Europe, by developing a binding legal instrument as soon as possible;
 - 4.4. in so doing, focus on the rapid implementation of [Recommendation 2211 \(2021\)](#), including devising a specific, autonomous instrument covering substantive rights and procedural matters relating to the environment that capitalises fully on the standards which have already been drawn up;
 - 4.5. ensure that the draft convention superseding and replacing the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (ETS No. 172), currently being prepared within the Council of Europe, incorporates the notion of ecocide as a criminal offense and establishes an effective monitoring mechanism;
 - 4.6. give the *ad hoc* intergovernmental committee a multidisciplinary role, enabling it to act as an interface between the Council of Europe and civil society in its broadest sense and to carry out activities aimed at environmental monitoring and governance as soon as it has been set up;
 - 4.7. highlight the committee’s added value in dealings with the Organisation’s other bodies, with which effective and focused partnerships may be established to drive forward change in environmental monitoring and governance;

1. *Assembly debate* on 18 April 2024 (12th sitting) (see [Doc. 15955](#), report of Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 18 April 2024 (12th sitting).



Recommendation 2272 (2024)

4.8. set up a rapporteur group on environmental affairs at Committee of Ministers level to ensure unity and co-ordination in decision making.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Résolution 2546 (2024)¹
Version provisoire

Vers des stratégies du Conseil de l'Europe pour des mers et des océans sains afin de contrer la crise climatique

Assemblée parlementaire

1. Les mers et les océans de notre planète sont des écosystèmes complexes qui sont vitaux pour la préservation de la biodiversité, pour les moyens de subsistance de l'être humain et pour la régulation du climat mondial. D'après les Nations Unies, les océans et les mers fournissent 50 % de l'oxygène nécessaire à la vie, absorbent un quart des émissions de dioxyde de carbone et capturent 90 % de l'excédent de chaleur qu'elles génèrent. Ils sont à la fois les poumons et le premier puits de carbone de la planète. Leur rôle est crucial face au changement climatique. Représentant 71 % de la surface du globe, ils sont essentiels à la vie et à l'économie, notamment pour les transports. Pourtant, les mers et les océans subissent, comme les paysages terrestres, la triple crise de la pollution, de la perte de la biodiversité et du changement climatique.

2. Les mers et les océans peuvent être nos alliés pour atténuer cette triple crise et les menaces sociales, économiques et politiques qui en découlent. Comme ils sont à la croisée des chemins des vulnérabilités humaine et environnementale, il est dans l'intérêt direct de l'humanité de préserver leur santé. Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire souligne la responsabilité des États membres du Conseil de l'Europe dans la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies (ONU) et, en particulier, de l'ODD 14: conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable. Le Conseil de l'Europe devrait contribuer à mettre en avant la dimension humaine des activités maritimes et veiller à ce que les normes européennes s'appliquent plus largement pour relever le niveau de protection des droits humains.

3. Depuis le Sommet de Reykjavik des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (les 16 et 17 mai 2023), la reconnaissance politique du droit à un environnement propre, sain et durable ouvre la voie à une meilleure protection et au plein exercice des droits humains des générations actuelles et futures. L'Assemblée attire donc l'attention sur le devoir et le défi de reconnaître pleinement la nécessité de travailler sur la résilience climatique, de réparer les dommages et de préserver le patrimoine maritime pour les générations futures dans le cadre du processus de Reykjavik. Pour aborder l'état des mers et des océans sous l'angle des droits humains, il faut mieux prendre en considération les principaux problèmes liés au secteur de la pêche, à l'exploitation des ressources minérales des fonds marins (en particulier, l'exploitation minière des grands fonds marins), à la protection des populations côtières, aux déchets plastiques et à la pollution chimique, à la prolifération des navires battant «pavillon de complaisance» et à la réutilisation ou au démantèlement dangereux des navires.

4. L'Assemblée rappelle sa [Recommandation 1888 \(2009\) «Vers une nouvelle gouvernance des océans»](#), qui préconisait des approches novatrices concernant la gestion des océans et des mers. Elle se félicite de l'accord historique conclu le 4 mars 2023 sous les auspices de l'ONU qui a conduit, le 19 juin 2023, à l'adoption du Traité international pour la protection de la haute mer et de la biodiversité marine (également connu sous son acronyme anglais BBNJ ou Traité sur la haute mer). Cet accord régit les eaux internationales dont la protection était auparavant fragmentée et qui n'étaient comprises ni dans les eaux

1. *Discussion par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance) (voir [Doc. 15956](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Yuliia Ovchynnykova). *Texte adopté par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance).

Voir également la [Recommandation 2273 \(2024\)](#).



Résolution 2546 (2024)

intérieures ni dans la mer territoriale d'un État, selon la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM, «Convention de Montego Bay»). Le nouveau traité modifie fondamentalement la gouvernance à l'intérieur et à l'extérieur des eaux territoriales. La haute mer est désormais considérée comme un «bien public mondial» qui couvre un peu plus de la moitié de la surface du globe ou 64 % des océans.

5. L'Assemblée note que la préservation de la biodiversité des mers et des océans est l'un des objectifs de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104, «Convention de Berne») et considère que cette convention constitue une bonne base pour contribuer à une meilleure protection des mers et des océans autour de l'Europe. Les activités du Comité permanent de la Convention de Berne devraient être renforcées encore davantage afin de protéger efficacement les écosystèmes marins et préserver les droits des générations futures.

6. L'Assemblée appelle donc les États membres et non membres du Conseil de l'Europe:

6.1. à soutenir la mise en œuvre des principaux traités internationaux régissant la protection de la vie marine:

6.1.1. la CNUDM, principal élément du cadre juridique applicable aux mers et aux océans;

6.1.2. l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée;

6.1.3. la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets («Convention de Londres»), de 1972;

6.1.4. la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, de 1973, qui vise à prévenir la pollution du milieu marin par les navires, tant accidentelle que découlant d'opérations de routine;

6.1.5. le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal et la Directive «Habitats» de l'Union européenne concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages, de 1992, qui protègent les fonds marins et les espèces marines, entre autres;

6.2. à signer et à ratifier le Traité de l'ONU sur la haute mer afin qu'il puisse être ratifié par 60 États et entrer en vigueur en 2025;

6.3. à soutenir la Convention de Berne et à stabiliser les ressources allouées à sa mise en œuvre;

6.4. à consolider le lien entre les droits humains et l'environnement, y compris la dimension des mers et des océans, par l'intermédiaire du processus de Reykjavík, et à œuvrer à l'adoption d'une stratégie globale du Conseil de l'Europe dans ce domaine;

6.5. à intégrer la dimension des mers et des océans dans leurs politiques nationales d'atténuation, d'adaptation et de résilience pour faire face à la crise climatique et garantir une participation adéquate de la population dont les moyens de subsistance dépendent directement de la santé des mers et des océans, notamment en ce qui concerne les activités de pêche et l'exploitation des littoraux;

6.6. à garantir les droits consacrés par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, (Convention d'Aarhus) et à communiquer des informations intelligibles au grand public;

6.7. à sensibiliser le grand public aux problèmes de la surpêche et de la pêche illégale et à accroître sa participation à la prise de décisions visant à résoudre ces problèmes;

6.8. à garantir un mandat large, démocratique, et transparent dans le cadre de l'instrument international juridiquement contraignant de l'ONU pour mettre fin à la pollution plastique, afin de prendre en compte l'ensemble du cycle de vie des déchets plastiques et pas seulement leur rejet dans les océans et les mers, qui devrait être achevé d'ici la fin 2024;

6.9. à prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les responsables de toute pollution marine, en y incluant la possibilité de peines d'emprisonnement en cas de pollutions délibérées;

6.10. à renforcer leur arsenal juridique et leur capacité d'introduire un nouveau délit qui permettrait de poursuivre pénalement les auteurs d'atteintes à la santé des mers et des océans;

6.11. à contribuer aux travaux de l'Organisation maritime internationale en vue de mettre en avant la dimension humaine des activités maritimes, en promouvant l'application des principales normes européennes en matière de droits humains de manière à ce que tous les secteurs de l'activité maritime mondiale répondent à un niveau élevé de protection des droits humains;

Résolution 2546 (2024)

- 6.12. à promouvoir la codification du terme «écocide» aux niveaux national, régional, européen et international;
 - 6.13. à demander aux parlements nationaux de sensibiliser leurs parlementaires à la question du droit à un environnement sain en général et en relation avec le milieu marin et le droit maritime;
 - 6.14. à soutenir les initiatives et les activités de déminage de la mer Noire.
7. L'Assemblée invite les États membres à envisager «Un pacte environnemental pour l'Ukraine. Un avenir vert: Recommandations pour la responsabilité et le redressement» proposé par le Groupe de travail de haut niveau sur les conséquences environnementales de la guerre concernant les dommages environnementaux affectant la mer Noire. L'Assemblée encourage l'Ukraine à coordonner ses activités avec les États alliés qui jouxtent la mer Noire afin de:
- 7.1. recueillir et analyser des informations sur les mines et les munitions non explosées dans la mer Noire, les niveaux de pollution de l'eau et les autres effets de la guerre sur la faune et la vie marine et sur la biodiversité;
 - 7.2. créer un organe permanent chargé de rendre compte régulièrement de l'impact de la guerre sur l'environnement et de transmettre ces informations à la Commission de la mer Noire et à d'autres institutions internationales compétentes, ainsi que des recommandations pour remédier à ces dommages et prévenir d'autres dommages.
8. En ce qui concerne la bonne gouvernance des ressources marines, l'Assemblée invite les États membres à créer des réseaux d'aires marines protégées (AMP) dans les mers d'Europe pour:
- 8.1. mieux identifier les éléments de la biodiversité dans les AMP et dresser un inventaire complet des ressources marines en vue d'optimiser leur conservation;
 - 8.2. mieux comprendre comment les systèmes marins sont interconnectés de manière à mieux délimiter et planifier les AMP au niveau régional;
 - 8.3. améliorer les mécanismes de notification, les flux de données et le partage des connaissances en Europe concernant les zones marines abritant des espèces et des habitats protégés, l'expérience des régimes de gestion conçus pour protéger la vie marine et l'observation de la façon dont la vie marine réagit aux pressions;
 - 8.4. mesurer et évaluer dans quelle mesure les AMP et leurs réseaux atteignent l'objectif qui leur est assigné.
9. Enfin, l'Assemblée invite les États membres de l'Union européenne à protéger et à restaurer 30 % des zones marines de l'Union européenne d'ici à 2030 en élargissant les AMP dans le but d'arrêter le chalutage dans ces zones et invite les pays non-membres de l'Union européenne à s'inspirer de ces mesures pour améliorer leur législation nationale.

**Resolution 2546 (2024)¹**

Provisional version

Towards Council of Europe strategies for healthy seas and oceans to counter the climate crisis

Parliamentary Assembly

1. Our planet's seas and oceans are complex ecosystems that are vital for sustaining biodiversity and the livelihood of humans, as well as for regulating the global climate. According to the United Nations, oceans and seas provide 50% of the oxygen needed for life, absorb a quarter of all carbon dioxide emissions and capture 90% of the excess heat generated by those emissions. They are not only the lungs of the planet but also its largest carbon sink and play a crucial role in tackling climate change. Representing 71% of the world's surface, they are essential to life and the economy, in particular transport. However, just like terrestrial landscapes, seas and oceans suffer from the triple crisis of pollution, loss of biodiversity and climate change.

2. Healthy seas and oceans can be our allies in mitigating the triple crisis and the associated threats of social, economic and political nature. As seas and oceans are at the crossroads of human and environmental vulnerabilities, preserving their health is in the direct interest of humankind. In this context, the Parliamentary Assembly underscores the responsibility of member States of the Council of Europe in the realisation of the United Nations (UN) Sustainable Development Goals (SDGs) and, in particular, SDG 14: conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development. The Council of Europe should contribute to bringing the human dimension of maritime activities to the fore and ensure that European standards apply more broadly in order to raise the level of protection of human rights.

3. Following the Reykjavik Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (on 16 and 17 May 2023), political recognition of the right to a clean, healthy and sustainable environment paves the way to better protection and the full exercise of the human rights of current and future generations. The Assembly therefore highlights the duty and challenge of fully acknowledging the need to work on climate resilience, to repair harm and to preserve the maritime heritage for future generations as part of the Reykjavik process. Addressing the condition of seas and oceans from a human rights perspective implies a more adequate consideration of major problem areas linked to the fishing industry, exploitation of the mineral resources in the seabed (in particular deep-sea mining), protection of coastal populations, plastic waste and chemical pollution, proliferation of ships flying "flags of convenience" and unsafe reuse or dismantling of ships.

4. The Assembly recalls its [Recommendation 1888 \(2009\) "Towards a new ocean governance"](#) which called for novel approaches to managing oceans and seas. It welcomes the historic agreement which led to the adoption of the Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction Treaty (also known as BBNJ or High Seas Treaty) concluded on 4 March 2023 under the auspices of the United Nations. This agreement covers international waters whose protection was previously fragmented and not included in the understanding of the territorial or internal waters of a State in line with the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, "Montego Bay Convention"). The new treaty fundamentally changes the governance arrangements both inside and outside territorial waters. The high seas are now regarded as a "global public good" which covers a little over half of the surface of the globe, or 64% of the oceans.

1. *Assembly debate* on 18 April 2024 (12th sitting) (see [Doc. 15956](#), report of Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Yuliia Ovchynnykova). *Text adopted by the Assembly* on 18 April 2024 (12th sitting).

See also [Recommendation 2273 \(2024\)](#).



Resolution 2546 (2024)

5. The Assembly notes that the preservation of biodiversity of seas and oceans is one of the objectives of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (ETS No. 104, "Bern Convention") and considers that this convention provides a good basis to contribute to better protection of seas and oceans around Europe. The activities of the Standing Committee of the Bern Convention should be further strengthened to protect marine ecosystems effectively and safeguard the rights of future generations.
6. The Assembly, therefore, calls on the Council of Europe member and non-member States to:
- 6.1. support the implementation of major international treaties governing the protection of marine life:
 - 6.1.1. the UNCLOS which is the main component of the legal framework applying to the seas and oceans;
 - 6.1.2. the Agreement on Port State Measures to combat illegal, unreported and unregulated fishing;
 - 6.1.3. the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, of 1972 ("London Dumping Convention");
 - 6.1.4. the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships of 1973 to prevent pollution of the marine environment by ships from operational or accidental causes;
 - 6.1.5. the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework and the European Union Habitats directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, of 1992, which protect the seabed and marine species amongst other;
 - 6.2. sign and ratify the UN High Seas Treaty so that it can reach 60 ratifications and enter into force in 2025;
 - 6.3. support the Bern Convention and stabilise the resources allocated to its implementation;
 - 6.4. consolidate the link between human rights and the environment, including the seas and oceans dimension, through the Reykjavik Process, and work towards agreeing a comprehensive Council of Europe strategy in this field;
 - 6.5. incorporate the seas and oceans dimension in their national mitigation, adaptation and resilience policies to tackle the climate crisis and ensure adequate involvement of the population whose livelihood directly depends on the health of seas and oceans, notably with regard to fishing activities and exploitation of coastlines;
 - 6.6. ensure the rights enshrined in the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) and provide intelligible information to the public;
 - 6.7. raise public awareness on the issues of overfishing and illegal fishing and expand public participation in decision making aimed at addressing these problems;
 - 6.8. ensure a broad, democratic and transparent mandate of the UN international legally binding instrument to put an end to plastic pollution, including in the marine environment, in order to address the entire life cycle of plastic waste and not only their release into oceans and seas, to be completed by the end of 2024,;
 - 6.9. provide for effective, proportionate and dissuasive penalties for those responsible for any marine pollution, including the possibility of prison sentences in case of deliberate pollution;
 - 6.10. strengthen their legal arsenal and capacity to introduce a new offence that would make it possible to criminally prosecute those who harm the health of seas and oceans;
 - 6.11. contribute to the work of the International Maritime Organisation with a view to bringing the human dimension of maritime activities to the fore, promoting the application of key European human rights standards so that each sector of global maritime activity would meet a high level of protection of human rights;
 - 6.12. promote the codification of the term "ecocide" at national, regional, European and international levels;
 - 6.13. ask national parliaments to provide awareness raising for their parliamentarians on the issue of the right to a healthy environment in general and in relation to marine environment and maritime law;
 - 6.14. support Black sea mine clearance initiatives and activities.

Resolution 2546 (2024)

7. The Assembly invites member States to consider “An Environmental Compact for Ukraine – A Green Future: Recommendations for Accountability and Recovery” proposed by the High-level Working Group on the Environmental Consequences of the War concerning the environmental damage affecting the Black Sea. The Assembly encourages Ukraine to co-ordinate activities with allied States that abut the Black Sea in order to:

7.1. collect and analyse information on mines and unexploded ordnance in the Black Sea, water pollution levels and other effects of war on animal and sea life and on biodiversity;

7.2. establish a standing body to report regularly on the environmental impact of the war and transmit this information to the Black Sea Commission and to other relevant international institutions together with recommendations to address this damage and prevent further harm.

8. With regard to good governance of marine resources, the Assembly invites member States to create networks of marine protected areas (MPAs) across Europe’s seas, in order to:

8.1. better identify the elements of biodiversity in MPAs and build a comprehensive inventory of marine resources with a view to optimising their conservation;

8.2. improve understanding of how marine systems are interconnected for ensuring better designation and planning of MPAs at regional level;

8.3. improve reporting mechanisms, data flows and knowledge sharing across Europe regarding marine areas with protected species and habitats, as well as the experience in management regimes designed to protect marine life and observations of how marine life reacts to pressures;

8.4. measure and assess the extent to which MPAs and their networks are achieving their intended purpose.

9. Lastly, the Assembly invites European Union member States to protect and restore 30% of the European Union’s marine areas by 2030 by expanding MPAs with the goal of stopping trawling in those areas and calls on the non-European Union countries to draw on those measures to improve their domestic legislation.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Recommandation 2273 (2024)¹

Version provisoire

Vers des stratégies du Conseil de l'Europe pour des mers et des océans sains afin de contrer la crise climatique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2546 \(2024\)](#) «Vers des stratégies du Conseil de l'Europe pour des mers et des océans sains afin de contrer la crise climatique» et souligne l'objectif stratégique de faire du lien entre droits humains et environnement une priorité visible du Conseil de l'Europe à travers le processus de Reykjavík. Le Conseil de l'Europe a entrepris d'apporter ses propres réponses à la triple crise planétaire en lançant le processus de Reykjavík et en reconnaissant, au niveau politique, le droit à un environnement sain, propre et durable à l'occasion du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement. Un environnement sain passe par des mers et des océans sains. Le Conseil de l'Europe doit contribuer à la mise en réseau de partenaires attachés aux mêmes principes et offrir un forum à la société civile et à la jeunesse.

2. L'Assemblée se félicite de l'intention de renforcer les outils dont dispose le Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement dans le cadre du processus de Reykjavík, en assurant leur pérennité par la mobilisation de ressources stables. Les États membres devraient consolider les capacités du Conseil de l'Europe dans ce domaine et les soutenir par un financement adéquat à long terme dans le cadre du suivi des décisions du Sommet de Reykjavík. Le Conseil de l'Europe devrait conjuguer ses forces avec celles d'autres organisations internationales, notamment l'Union européenne, aux fins de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, en particulier de l'ODD 14: conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines, pour faire face de manière globale à une multitude de menaces directes et indirectes, notamment la pollution par les matières plastiques et d'autres formes de pollution marine, le réchauffement des océans, l'eutrophisation, l'acidification et l'effondrement des pêcheries et de la biodiversité.

3. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

3.1. de tenir compte de la nécessité d'assurer une protection complète, efficace et effective des océans et des mers lors de l'élaboration de documents stratégiques (tels que la stratégie pour l'environnement et le plan d'action qui s'y rapporte) et d'autres travaux pertinents concernant par exemple, les activités de coopération et d'assistance technique, y compris avec les pays voisins;

3.2. dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe sur l'environnement, de garder à l'esprit la perspective des droits humains, notamment le droit à un environnement sain, en tenant compte des besoins de l'ensemble des parties prenantes de la société, y compris les générations futures;

3.3. de profiter du statut d'observateur du Conseil de l'Europe auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour sensibiliser le public à la perspective des droits humains;

3.4. de coopérer étroitement avec les acteurs de la société civile, les ONG qui œuvrent à la protection des mers et au sauvetage de vies en mer, et les organisations internationales compétentes comme l'OMI.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance) (voir [Doc. 15956](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Yulia Ovchynnykova). *Texte adopté par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (12^e séance).





Recommendation 2273 (2024)¹

Provisional version

Towards Council of Europe strategies for healthy seas and oceans to counter the climate crisis

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2546 \(2024\)](#) “Towards Council of Europe strategies for healthy seas and oceans to counter the climate crisis” and underscores the strategic goal to make the link between human rights and the environment a visible priority of the Council of Europe through the Reykjavik process. The Council of Europe has undertaken to come up with its own response to the triple planetary crisis by initiating the Reykjavik process and recognising, at political level, the right to a healthy, clean and sustainable environment at the 4th Summit of Heads of State and Government. A healthy environment can never be possible without healthy seas and oceans. The Council of Europe must contribute to networking between like-minded partners and provide a forum for civil society and young people.

2. The Assembly welcomes the intention to strengthen the tools of the Council of Europe for environmental protection as part of the Reykjavik process, ensuring their sustainability through the provision of stable resources. The member States should consolidate the Council of Europe capacity in this field and underpin it with adequate long-term funding in follow-up to decisions of the Reykjavik Summit. The Council of Europe should join forces with other international organisations, notably the European Union, in the realisation of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) and, in particular, SDG 14 which is aimed at conserving and sustainably using the oceans, seas and marine resources for responding in a holistic manner to a host of direct and indirect threats including plastic and other marine pollution, ocean warming, eutrophication, acidification and the collapse of fisheries and biodiversity.

3. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

3.1. take into account the need to ensure comprehensive, efficient and effective protection of oceans and seas when preparing strategic documents (such as the Strategy on the Environment and its related Action Plan) and in other relevant work such as co-operation and technical assistance activities, including with neighbouring countries;

3.2. in the development of the Council of Europe’s work on the environment, keep to the forefront the human rights perspective, including the right to a healthy environment, taking into account the needs of all the different stakeholders in society including future generations;

3.3. take advantage of the Council of Europe observer status to the International Maritime Organisation (IMO) to raise awareness on the human rights perspective;

3.4. ensure close co-operation with civil society actors, NGOs working to protect the seas and save lives at sea, and relevant international organisations such as the IMO.

1. *Assembly debate* on 18 April 2024 (12th sitting) (see [Doc. 15956](#), report of Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Yulia Ovchynnykova). *Text adopted by the Assembly* on 18 April 2024 (12th sitting).





Résolution 2547 (2024)¹
Version provisoire

La protection des enfants contre la violence en ligne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne l'urgence à protéger les enfants contre la violence dans l'environnement numérique, au vu notamment de l'accroissement des dangers sur internet, et des nouvelles formes de violence en ligne.
2. Les enfants sont de plus en plus exposés à diverses formes de violence en ligne, parfois dès le plus jeune âge. Les répercussions physiques et psychologiques sont souvent dramatiques. L'utilisation accrue de l'internet et des outils numériques, en particulier pendant la pandémie de covid-19 et les confinements, a entraîné une surexposition des enfants à des contenus et comportements inappropriés à leur âge. Les smartphones sont indubitablement devenus un nouveau vecteur de développement de leur vie en ligne mais aussi une source potentielle de violence.
3. La création d'un environnement sûr et la minimisation des risques de préjudices sont essentielles pour la protection des enfants en ligne. Bien consciente de la difficulté à assurer un équilibre entre la protection des enfants et leur liberté d'expression, ainsi que d'autres droits concurrents, l'Assemblée rappelle que l'intérêt supérieur de l'enfant doit prévaloir dans l'élaboration et la mise en œuvre de toute mesure ou politique.
4. L'Assemblée invite en conséquence les États membres à mettre en place un cadre juridique complet qui protège les enfants dans l'environnement numérique, en appliquant une approche intégrée et équilibrée pour réduire l'exposition aux préjudices en ligne tout en n'empiétant pas sur les possibilités qu'ont les enfants de tirer profit d'internet. En particulier, elle demande aux États membres de prévoir les mesures suivantes de protection des enfants:
 - 4.1. prévoir *a minima* une obligation de vérification efficace de l'âge sur les sites web, en particulier sur les sites fournissant des produits et des contenus qui ne sont pas destinés aux enfants et qui entraîneraient des obligations similaires dans le monde hors ligne;
 - 4.2. associer et sensibiliser les parents et les personnes qui s'occupent des enfants, qui n'ont souvent pas les connaissances ou le soutien suffisants pour détecter l'exploitation, les abus, la violence et l'exposition des enfants à la pornographie en ligne, et leur donner les moyens d'y réagir avec l'aide de la société civile et des associations familiales;
 - 4.3. prendre des mesures spécifiques visant à protéger les jeunes enfants d'une exposition prématurée à l'environnement numérique étant donné leur vulnérabilité face notamment à des contenus violents, sexuels ou pornographiques et les bénéfices limités que les outils numériques présentent pour eux par rapport à leurs besoins particuliers sur les plans physique, physiologique, social et en termes de stimulation;
 - 4.4. établir, afin de prévenir les contenus d'abus sexuels sur les enfants et sanctionner leurs auteurs, des bases de données d'empreintes numériques ou «hashes», complétées par des mesures de cybersécurité adéquates dans le but d'accélérer l'identification et la localisation des enfants victimes

1. *Discussion par l'Assemblée* le 19 avril 2024 (14^e séance) (voir [Doc. 15954](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Joseph O'Reilly). *Texte adopté par l'Assemblée* le 19 avril 2024 (14^e séance).

Voir également la [Recommandation 2274 \(2024\)](#).



Résolution 2547 (2024)

- d'exploitation ou d'abus sexuels; supprimer ou restreindre l'accès à de tels contenus; appréhender les auteurs de ces actes; et proposer aux enfants victimes le soutien psychologique et les services de réadaptation nécessaires;
- 4.5. mettre en œuvre des programmes éducatifs en milieu scolaire et des activités extérieures, en promouvant notamment l'interaction entre les enfants et l'implication des parents;
- 4.6. dans ces programmes, former les enfants et les jeunes à l'affirmation de soi, à l'empathie, à la résolution de problèmes, à la gestion des émotions et à la recherche d'assistance;
- 4.7. mettre en place une éducation complète à la sexualité qui couvre de façon approfondie la problématique des rencontres et relations en ligne et qui vise à contrer les messages de violence dans les rapports sexuels et l'intimidation homophobe et sensibiliser à la lutte contre l'hypersexualisation des enfants;
- 4.8. mener des campagnes d'information et de sensibilisation au sujet des deepfakes préjudiciables, notamment pornographiques, les interdire et assurer leur retrait des plateformes numériques.
5. L'Assemblée recommande aux États membres de travailler en étroite collaboration avec les parties prenantes du secteur technologique de façon:
- 5.1. à améliorer l'élaboration des politiques et des cadres réglementaires, et en faciliter l'appropriation et la mise en œuvre par les industries technologiques;
- 5.2. à accroître la responsabilisation des parties prenantes du secteur technologique et leur obligation de rendre des comptes en matière de protection des enfants utilisateurs, notamment en exigeant qu'ils apportent une assistance aux services répressifs, en termes d'équipement et d'aide technique, pour faciliter l'identification des auteurs d'infractions commises contre les enfants et la collecte des preuves nécessaires pour les poursuites pénales;
- 5.3. à élaborer et à mettre en œuvre des politiques destinées à faire face à la cyberintimidation, au harcèlement et à l'incitation à la haine et à la violence dans l'environnement numérique, qui incluent des informations claires sur les comportements inacceptables, les mécanismes de signalement et l'importance du soutien pour les enfants concernés par de tels actes;
- 5.4. à intégrer la sécurité et le respect de la vie privée dès la conception et par défaut, tout en prenant en considération le droit des enfants à la protection contre la violence en ligne, en tant que principes directeurs pour définir les caractéristiques et fonctionnalités des produits et services destinés aux enfants ou utilisés par eux.
6. Dans le prolongement de la dernière édition de la Journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels qui a eu lieu le 18 novembre 2023, l'Assemblée est convaincue de la pertinence d'apprendre des victimes et des survivants et survivantes de violence sexuelle subie dans l'enfance afin de pouvoir élaborer des politiques efficaces fondées sur des expériences vécues. Elle recommande aux États membres d'entendre, avec toutes les mesures de précaution requises, les victimes de violence en ligne dans leur enfance au moment de l'élaboration des mesures et politiques de prévention, de protection et de répression de la violence en ligne.
7. L'Assemblée relève l'importance de la coopération internationale et transfrontière dans le domaine de la protection des enfants contre la violence en ligne et insiste sur la plus grande adhésion possible au niveau international aux traités pertinents et aux mécanismes efficaces déjà en place. A cet égard, elle appelle notamment:
- 7.1. les États observateurs et les États bénéficiant du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote);
- 7.2. les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et les États bénéficiant du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185, Convention de Budapest);
- 7.3. les États membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à rejoindre Interpol et sa base de données internationale sur l'exploitation sexuelle des enfants permettant l'échange d'informations sur des affaires d'abus pédosexuels.
8. L'Assemblée félicite le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote) pour ses travaux concernant le deuxième cycle de suivi (2017-2022) de la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote axé sur la protection des enfants

Résolution 2547 (2024)

contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC) et la réponse aux défis soulevés par les images et/ou vidéos à caractère sexuel autogénérées par les enfants. Elle invite les États parties à cette convention à poursuivre et à approfondir leurs travaux sur les enfants et les technologies émergentes, notamment l'intelligence artificielle et le monde virtuel, en prenant en considération les nouveaux risques pour les enfants, y compris ceux liés aux *deepfakes* à caractère sexuel ou pornographique.

9. L'Assemblée est déterminée à examiner de plus près la question de la «pornographie violente», y compris en ligne, en prenant plus particulièrement en considération la situation des enfants qui sont exposés à ce phénomène.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Resolution 2547 (2024)¹
Provisional version

The protection of children against online violence

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stresses the urgent need to protect children from violence in the digital environment, especially in view of growing dangers on the internet and new forms of online violence.
2. Children are increasingly exposed to various forms of online violence, sometimes from an early age. The physical and psychological repercussions are often devastating. Increased use of the internet and digital tools, particularly during the Covid-19 pandemic and lockdowns, has led to children being overexposed to age-inappropriate content and behaviour. Smartphones have undoubtedly opened up a new avenue for personal development online, but they are also a potential source of violence.
3. Creating a safe environment and minimising the risk of harm are essential to protect children online. Mindful of the difficulty of reconciling the protection of children and their freedom of expression and other competing rights, the Assembly reiterates that the best interests of the child must prevail in the development and implementation of any measure or policy.
4. The Assembly therefore calls on member States to establish a comprehensive legal framework that protects children in the digital environment by applying an integrated and balanced approach to reduce exposure to harm online while not infringing on children's opportunities to benefit from the internet. In particular, it asks the member States to take the following steps to protect children:
 - 4.1. as a minimum standard, impose effective age verification obligations on websites, particularly on sites providing goods and content which are not intended for children, and which would incur similar obligations in the offline world;
 - 4.2. involve and raise awareness of parents and caregivers, who often lack the knowledge and support to detect online exploitation, abuse, violence and exposure of children to pornography, and empower them to deal with it with the backing of civil society and families' organisations;
 - 4.3. take specific measures to protect young children from premature exposure to the digital environment given their vulnerability to, *inter alia*, violent, sexual or pornographic content and the limited benefits of digital tools with respect to their particular physical, physiological, social and stimulation needs;
 - 4.4. in order to prevent child sexual abuse material and punish perpetrators, set up hash databases supplemented with the due cybersecurity measures with a view to expediting actions to identify and locate children subjected to sexual exploitation or abuse; remove or restrict access to such content; apprehend perpetrators; and provide child victims with the necessary psychological support and rehabilitative care;
 - 4.5. implement school-based educational programmes and outdoor activities, in particular to promote peer-to-peer interactions and parental involvement;

1. *Assembly debate* on 19 April 2024 (14th sitting) (see [Doc. 15954](#), report of Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Joseph O'Reilly). *Text adopted by the Assembly* on 19 April 2024 (14th sitting). See also [Recommendation 2274 \(2024\)](#).



Resolution 2547 (2024)

- 4.6. in such programmes, provide children and young people with training on assertiveness, empathy, problem solving, emotion management and help seeking;
- 4.7. implement comprehensive sexuality education that covers the issues of online dating and relationships in depth and aims to counter portrayals of violence in sexual relationships and homophobic bullying and raise awareness about the fight against the oversexualisation of children;
- 4.8. run information and awareness-raising campaigns on harmful deepfakes, including those of a pornographic nature; ban deepfakes and ensure their removal from digital platforms.
5. The Assembly recommends that member States work closely with stakeholders in the technology industry in order to:
- 5.1. improve the development of policies and regulatory frameworks and facilitate their appropriation and implementation by the technology industry;
- 5.2. increase the accountability and responsibility of stakeholders in the technology industry to protect child users, including by requiring them to provide assistance to law enforcement authorities in terms of technical support and equipment to facilitate the identification of perpetrators of crimes against children and the collection of evidence required for criminal proceedings;
- 5.3. develop and implement policies that address cyberbullying, harassment and incitement to hatred and violence in the digital environment, including clear information on unacceptable behaviour, reporting mechanisms and the importance of support for children affected by such conduct;
- 5.4. integrate safety and privacy in the design and by default, while taking into account children's right to protection from violence online, as guiding principles for the features and functionalities of products and services intended for or used by children.
6. In line of the latest edition of the European Day on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse on 18 November 2023, the Assembly is convinced of the importance of learning from victims and survivors of childhood sexual violence in order to develop effective policies based on real-life experiences. It recommends that member States listen to victims of childhood online violence, taking all necessary precautions, when drawing up measures and policies to prevent, protect against and combat online violence.
7. The Assembly notes the importance of international and cross-border co-operation in protecting children from online violence and calls for as many countries as possible around the world to accede to the relevant treaties and effective mechanisms that already exist. In this respect, it calls for:
- 7.1. observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to accede to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201, Lanzarote Convention);
- 7.2. member and observer States of the Council of Europe, and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly that have not yet done so to accede to the Convention on Cybercrime (ETS No. 185, Budapest Convention);
- 7.3. Council of Europe member States that have not yet done so to join Interpol and its International Child Sexual Exploitation Database to exchange information on child sexual abuse cases.
8. The Assembly commends the Committee of the Parties to the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (Lanzarote Committee) for its work on the second monitoring round (2017-2022) on the implementation of the Lanzarote Convention, focusing on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by information and communication technologies (ICTs) and addressing the challenges raised by child self-generated sexual images and/or videos. It invites the States Parties to the Lanzarote Convention to pursue their work on children and emerging technologies, in particular artificial intelligence and the virtual world, in greater depth, taking into consideration new risks for children, including those linked to deepfakes of a sexual or pornographic nature.
9. The Assembly is determined to further examine the issue of "violent pornography", including pornography available online, taking into account the specific problem of children being exposed to such content.



Recommandation 2274 (2024)¹

Version provisoire

La protection des enfants contre la violence en ligne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2547 \(2024\)](#) «La protection des enfants contre la violence en ligne». Elle invite le Comité des Ministres à dûment tenir compte, dans ses travaux, des dangers que représente internet pour les enfants, qui sont plus exposés à la violence et à des nouvelles formes de violence dans l'environnement en ligne, en particulier:

1.1. en incluant et en prenant en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, notamment la protection des droits humains des enfants face aux dangers de l'intelligence artificielle;

1.2. en prenant en considération la violence en ligne dans le cadre de l'élaboration de son étude de faisabilité sur une éducation complète à la sexualité adaptée à l'âge;

1.3. en renforçant la coopération internationale avec les organisations pertinentes telles que la Commission européenne et les agences pertinentes de l'Union Européenne comme Europol et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, et Interpol, en vue de mettre l'accent sur la protection des droits humains des enfants et l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres à renforcer la coopération avec les parties prenantes du secteur de l'industrie numérique, de façon à trouver des solutions pérennes et adaptables visant à la protection des enfants contre la violence en ligne, notamment:

2.1. en commençant par l'évaluation de la fiabilité des outils de vérification de l'âge, en fonction du contenu et de l'âge des enfants utilisateurs;

2.2. en mettant à la disposition des enfants et des parents des outils de sensibilisation aux dangers sur internet;

2.3. en proposant des outils en ligne permettant de signaler facilement des faits de violence en ligne et en offrant une aide et un soutien, notamment des soins psychologiques, pour les enfants victimes.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 19 avril 2024 (14^e séance) (voir [Doc. 15954](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Joseph O'Reilly). *Texte adopté par l'Assemblée* le 19 avril 2024 (14^e séance).





Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>



Recommendation 2274 (2024)¹
Provisional version

The protection of children against online violence

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2547 \(2024\)](#) “The protection of children against online violence”. It invites the Committee of Ministers to take into due consideration, in its work, the dangers posed by the internet to children, who are more exposed to violence and new forms of violence in the online environment, in particular by:

- 1.1. considering and incorporating the best interests of the child in the Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law, including the protection of children’s human rights from the dangers of artificial intelligence;
- 1.2. taking online violence into account in its feasibility study on age-appropriate comprehensive sexuality education;
- 1.3. strengthening international co-operation with relevant organisations, including the European Commission and relevant European Union agencies such as Europol and the European Union Agency for Fundamental Rights, and Interpol, with a view to focusing attention on the protection of children’s human rights and the best interests of the child.

2. The Assembly calls on the Committee of Ministers to strengthen co-operation with digital industry stakeholders in order to find adaptable and sustainable solutions to protect children from online violence, including by:

- 2.1. as a first step, assessing the reliability of age verification tools, depending on the content and the age of child users;
- 2.2. providing children and parents with tools to raise awareness of the dangers of the internet;
- 2.3. making online tools available to enable easy reporting of incidents of online violence, and providing help and support, particularly psychological care, for child victims.

1. *Assembly debate* on 19 April 2024 (14th sitting) (see [Doc. 15954](#), report of Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Joseph O’Reilly). *Text adopted by the Assembly* on 19 April 2024 (14th sitting).

<https://pace.coe.int>

