

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2019-2020

31 JANVIER 2020

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Première partie de la session ordinaire
Strasbourg, 27-31 janvier 2020

RAPPORT

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

par
M. Daems

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2019-2020

31 JANUARI 2020

Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa
Deel 1 van de Gewone Zitting
Straatsburg, 27-31 januari 2020

VERSLAG

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

uitgebracht door
de heer **Daems**

Composition / Samenstelling:
Président / Voorzitter: Rik Daems

Délégation belge à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: délégation Sénat:
Belgische delegatie bij de Parlementaire 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

Rik Daems

Suppléants / Plaatsvervangers:

Fourat Ben Chikha

Latifa Gahouchi
Georges-Louis Bouchez
Karin Brouwers

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

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

Membres / Leden:

Darya Safai
Simon Moutquin
Christophe Lacroix
Tom Van Grieken

Suppléants / Plaatsvervangers:

Kristien Van Vaerenbergh

Marie-Christine Marghem
Els Van Hoof

La première partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue à Strasbourg du 27 au 31 janvier 2020.

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

*
* *

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

- Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne (Résolution 2316);
- Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe (Résolution 2317 et recommandation 2168);
- La protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail (Résolution 2318);
- Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires (Résolution 2319);
- Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie (Résolution 2320);
- Débat urgent: Obligations internationales concernant le rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits (Résolution 2321 et recommandation 2169);
- Cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan (Résolution 2322 et recommandation 2170);
- Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants (Résolution 2323 et recommandation 2171);
- Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe (Résolution 2324 et recommandation 2172);
- L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019) (Résolution 2325);

Het eerste deel van de gewone zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 27 tot 31 januari 2020 in Straatsburg.

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

*
* *

De volgende verslagen stonden op de agenda van deze zitting:

- De werking van de democratische instellingen in Polen (Resolutie 2316);
- Bedreigingen voor de persvrijheid en de veiligheid van journalisten in Europa (Resolutie 2317 en aanbeveling 2168);
- De bescherming van de vrijheid van godsdienst of geloofsovertuiging op de werkvloer (Resolutie 2318);
- Gezamenlijke aanvullende procedure van het Comité van ministers en de Parlementaire Assemblee in geval van ernstige schending door een lidstaat van zijn statutaire verplichtingen (Resolutie 2319);
- Aanvechting, om zwaarwegende redenen, van de nog niet geratificeerde geloofsbrieven van de parlementaire delegatie van de Russische Federatie (Resolutie 2320);
- Spoeddebat: Internationale verplichtingen betreffende de repatriëring van kinderen uit oorlogs- en conflictzones (Resolutie 2321 en aanbeveling 2169);
- Gemelde gevallen van politieke gevangenen in Azerbeïdjan (Resolutie 2322 en aanbeveling 2170);
- Georganiseerd optreden tegen mensenhandel en illegale smokkel van migranten (Resolutie 2323 en aanbeveling 2171);
- Verdwijning van vluchtelingen- of migrantenkinderen in Europa (Resolutie 2324 en aanbeveling 2172);
- De evolutie van de monitoringprocedure van de Assemblee (januari-december 2019) (Resolutie 2325);

- La démocratie piratée? Comment réagir? (Résolution 2326);
- Tourisme pour la transplantation d'organes (Résolution 2327);
- Lutter contre le trafic de tissus et de cellules d'origine humaine (Recommandation 2173).

*
* *

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

- M. David Zalkaliani, ministre des Affaires étrangères de la Géorgie, président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe;
- Mme Salome Zourabichvili, présidente de la Géorgie;
- M. Igor Dodon, président de la République de Moldova;
- Mme Marija Pejčinović Burić, secrétaire générale du Conseil de l'Europe.

*
* *

Élection du président de l'Assemblée

M. Rik Daems (Belgique, ADLE) a été élu président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Succédant à Liliane Maury Pasquier (Suisse, SOC), il devient le trente-troisième président de l'Assemblée et le troisième représentant belge depuis 1949, après le père fondateur de l'Assemblée, Paul-Henri Spaak (1949-1951), et Fernand Dehousse (1956-1959). Il était le seul candidat en lice.

Dans son discours inaugural, le président nouvellement élu appelle l'Assemblée à mettre l'accent sur les valeurs plutôt que sur les intérêts nationaux. Il souligne que les intérêts divisent, mais que les valeurs rassemblent. Les parlementaires sont envoyés par les parlements nationaux, mais il doute que leur présence ici vise seulement à soutenir les intérêts nationaux. Il ajoute que tous les États membres ont signé la Convention européenne des droits de l'homme et que les parlementaires sont ici pour défendre les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie, en ajoutant qu'ils sont le Conseil de

- De democratie gekaapt? Hoe reageren? (Resolutie 2326);
- Organtransplantatietoerisme (Resolutie 2327);
- Strijd tegen de handel in weefsels en cellen van menselijke oorsprong (Aanbeveling 2173).

*
* *

De volgende personen hebben de Assemblee tijdens de zitting toegesproken:

- De heer David Zalkaliani, minister van Buitenlandse Zaken van Georgië, voorzitter van het Comité van ministers van de Raad van Europa;
- Mevrouw Salome Zourabichvili, president van Georgië;
- De heer Igor Dodon, president van de republiek Moldavië;
- Mevrouw Marija Pejčinović Burić, secretaris-generaal van de Raad van Europa.

*
* *

Verkiezing van de voorzitter van de Assemblee

De heer Rik Daems (België, ALDE) werd verkozen als voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

Als opvolger van mevrouw Liliane Maury Pasquier (Zwitserland, SOC), wordt hij de drieëndertigste voorzitter van de Assemblee en de derde Belgische afgevaardigde sinds 1949, na de grondlegger van de Assemblee, Paul-Henri Spaak (1949-1951), en Fernand Dehousse (1956-1959). Hij was de enige kandidaat.

In zijn openingstoespraak roept de nieuw verkozen voorzitter de Assemblee op om op te komen voor waarden in plaats van nationale belangen. Hij wijst erop dat belangen verdelen, terwijl waarden verenigen. De parlementsleden worden afgevaardigd door de nationale parlementen, maar hij betwijfelt of hun aanwezigheid hier alleen dient om de nationale belangen te behartigen. Alle landen hebben het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ondertekend en de parlementsleden zijn hier om de rechten van de mens, de rechtsstaat en de democratie te verdedigen. De Raad van Europa is ook een

l'Europe, mais aussi un Conseil des Européens. Être égaux ne signifie pas être identiques, mais prôner et défendre les mêmes valeurs. Tel est le sens de «l'unité dans la diversité», telle est la mission du Conseil de l'Europe.

Le président souligne également que le lien entre droits de l'homme et environnement sera une priorité pour lui – il plaide pour un nouveau protocole à la Convention européenne des droits de l'homme sur le climat. Il demandera au Comité des ministres de donner suite à une précédente recommandation de l'Assemblée et de débiter les travaux rapidement à ce sujet. Une autre priorité sera l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que la Convention d'Istanbul.

Le nouveau président annonce enfin qu'il travaillera dur afin que les trois branches du Conseil de l'Europe – l'Assemblée, le Comité des ministres et la secrétaire générale – travaillent ensemble dans le cadre d'un «trilogie» afin de renforcer l'impact des travaux de l'Organisation.

Il conclut que la politique du Conseil de l'Europe et de son Assemblée doit être axée sur des résultats et avoir une incidence réelle sur la vie quotidienne des 830 millions de concitoyens, en annonçant qu'il souhaite se rendre dans les quarante-sept États membres pour faire mieux connaître les travaux de l'Assemblée dans tous les parlements nationaux. Il déclare qu'il sera un président à plein temps!

*
* *

Septantième anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme

Les dirigeants du Conseil de l'Europe, qui compte quarante-sept États membres, ont publié la déclaration suivante pour le lancement du septantième anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme en 2020:

«La Convention européenne des droits de l'homme a vu le jour dans un contexte effroyable de dévastation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. L'initiative des dirigeants européens d'élaborer un tel instrument témoigne de leur détermination à apprendre des erreurs du passé et à aider les gens à se protéger des pratiques abusives de l'État. Ce n'est qu'en consolidant la démocratie et l'État de droit que l'on peut parvenir à la paix et à la stabilité.

Raad van Europeanen. Gelijk zijn betekent niet identiek zijn, maar dezelfde waarden voorstaan en verdedigen. Dat is de betekenis van «eenheid in diversiteit» en dat is de opdracht van de Raad van Europa.

De voorzitter wijst er ook op dat het verband tussen mensenrechten en milieu voor hem een prioriteit zal zijn. Hij pleit voor een nieuw protocol over het klimaat bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Hij zal aan het Comité van ministers vragen om gevolg te geven aan een vorige aanbeveling van de Assemblée en om de werkzaamheden hiervoor snel op te starten. Een andere prioriteit is voor hem de gelijkheid van mannen en vrouwen en het Verdrag van Istanbul.

De nieuwe voorzitter kondigt ten slotte aan dat hij hard zal werken om de drie pijlers van de Raad van Europa – de Assemblée, het Comité van ministers en de secretaris-generaal – samen te laten werken in een driehoeksoverleg om de impact van de werkzaamheden van de organisatie te vergroten.

Hij besluit dat het beleid van de Raad van Europa en zijn Assemblée resultaatgericht moet zijn en een reële impact moet hebben op het dagelijkse leven van de 830 miljoen burgers en kondigt aan dat hij de zevenenveertig lidstaten zal bezoeken om de nationale parlementen vertrouwer te maken met de werkzaamheden van de Assemblée. Hij zal een voltijdse voorzitter zijn!

*
* *

Het zeventigjarig bestaan van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens

De leiders van de Raad van Europa, die zevenenveertig lidstaten telt, hebben de volgende mededeling bekendgemaakt om de aandacht te vestigen op het zeventigjarig bestaan van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens:

«La Convention européenne des droits de l'homme a vu le jour dans un contexte effroyable de dévastation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. L'initiative des dirigeants européens d'élaborer un tel instrument témoigne de leur détermination à apprendre des erreurs du passé et à aider les gens à se protéger des pratiques abusives de l'État. Ce n'est qu'en consolidant la démocratie et l'État de droit que l'on peut parvenir à la paix et à la stabilité.

Inspirée par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention est un traité juridiquement contraignant unique en son genre, dont l'application est contrôlée par une cour internationale indépendante, qui protège les libertés et les droits fondamentaux de chacun.

Signée initialement par douze pays le 4 novembre 1950, la Convention protège maintenant plus de 830 millions de personnes dans quarante-sept États européens. Au fil des ans, plusieurs protocoles sont venus compléter la Convention sur des questions telles que l'interdiction de la discrimination et l'abolition de la peine de mort. Le dernier protocole en date donne une nouvelle dimension au dialogue judiciaire en Europe, car il permet aux juridictions nationales supérieures qui l'ont accepté de solliciter des avis consultatifs auprès de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. La mise en œuvre de plus de 20 000 arrêts de la Cour par les États membres du Conseil de l'Europe a permis d'améliorer la vie des gens de multiples manières sur tout le continent.

La Convention a aussi insufflé une multitude de changements positifs, que ce soit par son application en droit interne par les autorités nationales, ou par sa contribution au renforcement des normes de protection des droits de l'homme dans le monde entier. La Convention est un instrument à la fois vivant et évolutif, qui a fait la démonstration à maintes reprises de sa capacité à s'adapter aux nouveaux défis en matière de droits de l'homme dans des domaines tels que le respect de la vie privée, la protection des données et la biomédecine.

Cette capacité d'adaptation sera cruciale pour aider le continent à faire face aux nouveaux défis que posent les progrès technologiques pour les droits des citoyens, par exemple, et aux menaces qui pèsent sur l'environnement naturel.

Dix ans de réformes ont renforcé le dispositif de la Convention. Pourtant, d'importantes difficultés persistent, notamment le volume d'affaires en souffrance devant la Cour et la nécessité de veiller à l'application pleine et entière de ses arrêts.

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention serait une autre avancée importante, qui contribuerait à harmoniser davantage la protection des droits de l'homme dans tout l'espace juridique européen.

Inspirée par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention est un traité juridiquement contraignant unique en son genre, dont l'application est contrôlée par une cour internationale indépendante, qui protège les libertés et les droits fondamentaux de chacun.

Signée initialement par douze pays le 4 novembre 1950, la Convention protège maintenant plus de 830 millions de personnes dans quarante-sept États européens. Au fil des ans, plusieurs protocoles sont venus compléter la Convention sur des questions telles que l'interdiction de la discrimination et l'abolition de la peine de mort. Le dernier protocole en date donne une nouvelle dimension au dialogue judiciaire en Europe, car il permet aux juridictions nationales supérieures qui l'ont accepté de solliciter des avis consultatifs auprès de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. La mise en œuvre de plus de 20 000 arrêts de la Cour par les États membres du Conseil de l'Europe a permis d'améliorer la vie des gens de multiples manières sur tout le continent.

La Convention a aussi insufflé une multitude de changements positifs, que ce soit par son application en droit interne par les autorités nationales, ou par sa contribution au renforcement des normes de protection des droits de l'homme dans le monde entier. La Convention est un instrument à la fois vivant et évolutif, qui a fait la démonstration à maintes reprises de sa capacité à s'adapter aux nouveaux défis en matière de droits de l'homme dans des domaines tels que le respect de la vie privée, la protection des données et la biomédecine.

Cette capacité d'adaptation sera cruciale pour aider le continent à faire face aux nouveaux défis que posent les progrès technologiques pour les droits des citoyens, par exemple, et aux menaces qui pèsent sur l'environnement naturel.

Dix ans de réformes ont renforcé le dispositif de la Convention. Pourtant, d'importantes difficultés persistent, notamment le volume d'affaires en souffrance devant la Cour et la nécessité de veiller à l'application pleine et entière de ses arrêts.

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention serait une autre avancée importante, qui contribuerait à harmoniser davantage la protection des droits de l'homme dans tout l'espace juridique européen.

La Convention repose sur un dispositif précieux et sans égal. Nous traversons des temps complexes et la situation évolue rapidement, c'est pourquoi la pertinence de la Convention comme instrument de paix et de stabilité n'a jamais été aussi grande.

À l'occasion de son septantième anniversaire, nous invitons tous les gouvernements et les peuples d'Europe à célébrer les avancées de ce système conventionnel et à en préserver le potentiel inestimable, pour nos concitoyens d'aujourd'hui comme pour ceux des générations futures. C'est notre devoir à leur égard.»

*
* *

Communication de David Zalkaliani, ministre des Affaires étrangères de la Géorgie, président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe

M. David Zalkaliani, ministre géorgien des Affaires étrangères et président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, souligne le rôle fondamental de la Convention européenne des droits de l'homme, qui a permis la mise en place d'un système unique de protection des droits de l'homme et qui constitue le point d'ancrage de la coopération européenne, tant au niveau gouvernemental que parlementaire. Le président espère que la nouvelle décennie apportera la même détermination à défendre les droits de l'homme que celle dont étaient animés les auteurs de la Convention il y a septante ans.

M. Zalkaliani évoque également les principaux développements intervenus au Comité des ministres depuis octobre, et annonce un certain nombre d'événements organisés dans le cadre de la présidence géorgienne au regard de ses priorités, à savoir: les droits de l'homme et la protection de l'environnement, la participation de la société civile et des citoyens au processus décisionnel, la création d'un système de justice adapté aux enfants, ainsi que la promotion de la démocratie par l'éducation, la culture et l'engagement des jeunes.

En ce qui concerne la coopération avec les organisations internationales, le président annonce que le Comité des ministres a donné mandat au Comité directeur pour les droits de l'homme de finaliser, en coopération avec les représentants de l'Union européenne, les instruments juridiques définissant les modalités d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Il espère vivement que ces travaux

La Convention repose sur un dispositif précieux et sans égal. Nous traversons des temps complexes et la situation évolue rapidement, c'est pourquoi la pertinence de la Convention comme instrument de paix et de stabilité n'a jamais été aussi grande.

À l'occasion de son septantième anniversaire, nous invitons tous les gouvernements et les peuples d'Europe à célébrer les avancées de ce système conventionnel et à en préserver le potentiel inestimable, pour nos concitoyens d'aujourd'hui comme pour ceux des générations futures. C'est notre devoir à leur égard.»

*
* *

Mededeling van de heer David Zalkaliani, minister van Buitenlandse Zaken van Georgië, voorzitter van het Comité van ministers van de Raad van Europa

De heer David Zalkaliani, Georgisch minister van Buitenlandse Zaken van Georgië en voorzitter van het Comité van ministers van de Raad van Europa, onderstreept de fundamentele rol van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waardoor een uniek systeem voor de bescherming van de mensenrechten kon worden ingevoerd dat het ankerpunt van de Europese samenwerking is, zowel op het niveau van de regeringen als op dat van de parlementen. De voorzitter hoopt dat het nieuwe decennium dezelfde vastberadenheid met zich zal brengen om de mensenrechten te verdedigen als die waarmee de auteurs van het Verdrag zeventig jaar geleden bezielde waren.

De heer Zalkaliani vermeldt ook de belangrijkste ontwikkelingen in het Comité van ministers sinds oktober, en kondigt een aantal gebeurtenissen aan die in het raam van het Georgisch voorzitterschap georganiseerd werden, rekening houdend met zijn prioriteiten, te weten: de rechten van de mens en milieubescherming, de participatie van het maatschappelijk middenveld en de burgers in het besluitvormingsproces, het tot stand brengen van een rechtsstelsel dat aangepast is aan kinderen, alsook de bevordering van de democratie door onderwijs, cultuur en het engagement van de jongeren.

Wat de samenwerking met de internationale organisaties betreft, kondigt de voorzitter aan dat het Comité van ministers een mandaat heeft gegeven aan het Stuurcomité voor de mensenrechten om, in samenwerking met de Europese Unie, de laatste hand te leggen aan de juridische instrumenten die de voorwaarden moeten bepalen voor de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van

seront menés à bien et le plus rapidement possible. Pour lui, il est essentiel que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne assurent la cohérence du système de protection des droits de l'homme en Europe.

La Géorgie assume la présidence du Comité des ministres pour la première fois depuis son adhésion à l'Organisation en 1999.

*
* *

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne (Résolution 2316)

L'Assemblée décide d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Pologne concernant le fonctionnement de ses institutions démocratiques et l'État de droit, déclarant dans une résolution que les récentes réformes portaient gravement atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la prééminence du droit.

La Pologne rejoint dix autres États membres du Conseil de l'Europe qui font actuellement l'objet d'un suivi complet, un processus qui comprend des visites régulières de deux rapporteurs de l'Assemblée, un dialogue permanent avec les autorités et des évaluations périodiques du respect par un État membre de ses obligations et engagements envers le Conseil de l'Europe.

L'Assemblée estime que les réformes du système judiciaire et de la justice en Pologne portent gravement atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la prééminence du droit et qu'elles doivent être réexaminées pour les mettre en conformité avec les recommandations du Conseil de l'Europe. Elle précise que ces réformes ont exposé le système judiciaire aux ingérences politiques et aux tentatives de prise de contrôle politique de l'exécutif, ce qui remet en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par la prééminence du droit.

L'Assemblée invite les autorités à revoir le train de réformes du système judiciaire dans son ensemble et à modifier les lois et pratiques concernées en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe.

Elle appelle entre autres les autorités polonaises à:

- séparer d'urgence les fonctions du ministre de la Justice et celles du procureur général et à inscrire dans

de mens. Hij hoopt vurig dat die werkzaamheden vrucht zullen afwerpen en wel zo snel mogelijk. Hij vindt het essentieel dat de Raad van Europa en de Europese Unie voor de samenhang van het stelsel van mensenrechtenbescherming in Europa instaan.

Georgië neemt voor het eerst sinds zijn toetreding tot de Organisatie in 1999 het voorzitterschap van het Comité van ministers op zich.

*
* *

De werking van de democratische instellingen in Polen (Resolutie 2316)

De Assemblée beslist een follow-up voor Polen op te starten in verband met de werking van zijn democratische instellingen en de rechtsstaat en verklaart in een resolutie dat de recente hervormingen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het primaat van het recht ernstige schade hebben toegebracht.

Polen voegt zich bij tien andere lidstaten van de Raad van Europa waarvoor momenteel een volledige follow-up wordt uitgevoerd, een proces met geregelde bezoeken van twee rapporteurs van de Assemblée, een permanente dialoog met de autoriteiten en de periodieke toetsing van de naleving door de lidstaat van de verplichtingen en verbintenissen bij de Raad van Europa.

De Assemblée oordeelt dat de hervormingen van het gerechtelijk stelsel en van justitie in Polen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het primaat van het recht ernstig schade toebrengen en dat ze opnieuw moeten worden onderzocht om ze met de aanbevelingen van de Raad van Europa te doen overeenstemmen. Zij preciseert dat die hervormingen het gerechtelijke stelsel hebben blootgesteld aan politieke inmenging en aan pogingen tot politieke controle door de uitvoerende macht, wat de beginselen van een democratische staat, waar het primaat van het recht geldt, op losse schroeven zet.

De Assemblée verzoekt de autoriteiten de reeks hervormingen in het gerechtelijk stelsel volledig te herzien en de betreffende wetten en praktijken te wijzigen, rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad van Europa.

Ze roept de Poolse autoriteiten onder meer op om:

- de bevoegdheden van de minister van Justitie en die van de procureur-generaal dringend te scheiden en in de

la loi des garanties suffisantes contre les abus et la politisation du ministère public;

- rétablir l'élection directe, par leurs pairs, des juges membres du Conseil national de la magistrature;
- réduire les nouveaux pouvoirs excessifs et discrétionnaires du ministre de la Justice sur le système judiciaire et la magistrature;
- aborder la question d'un éventuel «recours extraordinaire», qui suscite de graves préoccupations, et de la composition et du mode de nomination des membres de la chambre des affaires disciplinaires et de la chambre des recours extraordinaires de la Cour suprême;
- ouvrir une enquête publique indépendante sur les allégations de «campagnes de dénigrement» orchestrées contre les juges et les procureurs opposés aux réformes.

L'Assemblée reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontés la magistrature et le système judiciaire polonais et se félicite de la volonté prioritaire affichée par les autorités de remédier aux défaillances, mais rappelle qu'il importe que les réformes respectent pleinement les normes et règles européennes, renforcent effectivement l'indépendance des juges et l'État de droit et qu'elles ne leur portent pas atteinte ni ne les fragilisent.

Dans le débat, le sénateur Ben Chikha déclare qu'il est important pour les parlementaires que leurs gouvernements défendent la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Il souligne que l'intolérance gagne du terrain et qu'il y a de plus en plus de comportements intolérants envers les minorités, en particulier à l'égard des membres de la communauté LGBT. L'intolérance est telle qu'il existe des zones interdites d'accès aux personnes LGBT avec une multiplication des discours de haine, favorisés par le parti au pouvoir en Pologne. Il est alarmant que le système judiciaire soit exposé à de telles ingérences politiques de la part du parti au pouvoir, qui continue à marginaliser la communauté LGBT.

L'orateur estime que les tribunaux en Pologne ont toujours joué un rôle crucial dans la lutte contre discours idéologique visant la communauté LGBT. Il est très important que l'Assemblée n'oublie pas l'impact direct qu'a la réforme du système judiciaire polonais sur la vie quotidienne des personnes appartenant à la communauté LGBT.

wet voldoende waarborgen op te nemen tegen misbruik en politisering van het openbaar ministerie;

- de rechtstreekse verkiezing van de rechters die lid zijn van de Nationale Raad van de magistratuur door hun ambtsgenoten weer in te voeren;
- de nieuwe, excessieve bevoegdheden van de minister van Justitie over het gerechtelijk stelsel en de magistratuur in te perken;
- het probleem aan te pakken van een eventueel «buitengewoon beroep», waarover men zich ernstig zorgen maakt, en van de samenstelling en de wijze van benoeming van de leden van de kamer voor tuchtzaken en de kamer voor buitengewoon beroep van het Hoogerechtshof;
- een openbaar en onafhankelijk onderzoek te openen naar de beweringen dat «smeercampagnes» werden opgezet tegen rechters en procureurs die tegen de hervormingen gekant zijn.

De Assemblee erkent de problemen waarmee de magistratuur en het Pools gerechtelijk stelsel geconfronteerd worden en verheugt er zich over dat de autoriteiten te kennen geven de gebreken prioritair te willen verhelpen, maar herinnert eraan dat het belangrijk is dat de hervormingen de Europese normen en regels volkomen eerbiedigen, de onafhankelijkheid van de rechters en de rechtsstaat werkelijk versterken en dat ze hen niet aantasten of ondermijnen.

Tijdens het debat verklaart senator Ben Chikha dat het voor parlementsleden belangrijk is dat hun regering de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten verdedigt. Hij onderstreept dat de intolerantie veld wint en dat er steeds meer intolerant gedrag is ten opzichte van minderheden, in het bijzonder ten opzichte van leden van de LGBT-gemeenschap. De intolerantie is dusdanig dat er verboden zones zijn voor LGBT'ers, met toenemende haatpraat, gestimuleerd door de partij die in Polen aan de macht is. Het is alarmerend dat het gerechtelijk stelsel onderhevig is aan dergelijke politieke inmenging door de machthebbende partij, die de LGBT-gemeenschap blijft marginaliseren.

Spreker vindt dat de rechtbanken in Polen altijd een cruciale rol hebben gespeeld in de bestrijding van het ideologische discours dat de LGBT-gemeenschap op de korrel nam. Het is heel belangrijk dat de Assemblee de rechtstreekse impact van de hervorming van het Pools gerechtelijk stelsel op het dagelijks leven van de LGBT'ers niet vergeet.

Discours de Mme Salome Zourabichvili, présidente de la Géorgie

Mme Salome Zourabichvili, présidente de la Géorgie, déclare que l'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe il y a vingt-et-un ans a marqué le début d'un chemin menant vers la transformation de leur société, la libération de l'individu, la démocratisation du système politique, la consolidation des institutions démocratiques et la construction d'un État fondé sur la prééminence du droit. Ce chemin correspond entièrement au choix librement formulé par la nation; ce choix inspire toujours le pays et le rapproche toujours davantage d'une pleine intégration à l'Europe.

La présidente souligne que la Géorgie a réussi à se transformer en un État européen moderne avec des institutions plus solides, une croissance économique soutenue, et à développer des systèmes de protection sociale, de soins de santé, dans un environnement de stabilité. Elle déclare que le pays a réussi à se frayer un chemin vers l'Union européenne et l'OTAN, en dépit de nombreux obstacles, à savoir, les conflits gelés, la guerre et les territoires occupés.

La présidente précise qu'il y a encore du chemin à parcourir, et qu'il faudra davantage de volonté politique et d'engagement pour mener à bien la dernière vague de réformes. La nouvelle constitution adoptée en 2018 marque le passage à une nouvelle étape du développement démocratique et démontre concrètement l'engagement du pays en faveur de la protection des droits de l'homme. Elle déclare qu'en plus des droits et des libertés fondamentales, la nouvelle Constitution a introduit les droits sociaux, économiques et environnementaux les plus récents, soulignant que les droits environnementaux, et plus particulièrement la protection des individus contre les dommages à l'environnement, constitue une priorité.

La présidente indique également que le principal obstacle à la démocratie est la polarisation de la vie politique. Le refus d'accepter des avis différents, l'agression, le discours de haine – auxquelles s'ajoutent la diffusion de fausses informations et la désinformation – sèment la division dans les sociétés, et alimentent la défiance. La polarisation crée un terreau fertile pour des influences extérieures pendant les campagnes électorales et pas seulement. Ce climat négatif prive la population de son pays de s'unir sur des questions essentielles.

*
* *

Toespraak van mevrouw Salome Zourabichvili, president van Georgië

Mevrouw Salome Zourabichvili, president van Georgië, verklaart dat de toetreding eenentwintig jaar geleden van Georgië tot de Raad van Europa het begin was van een weg naar de transformatie van zijn samenleving, de bevrijding van het individu, de democratisering van het politieke stelsel, de consolidering van de democratische instellingen en de vorming van een staat met het primaat van het recht als grondslag. Die weg beantwoordt volledig aan de door de natie vrij geformuleerde keuze; die keuze inspireert het land nog steeds en brengt het steeds dichter bij een volledige integratie in Europa.

De president beklemtoont dat Georgië erin geslaagd is zich te transformeren in een moderne Europese staat met steviger instellingen, een gestage economische groei, en stelsels te ontwikkelen voor sociale bescherming en gezondheidszorg, in een context van stabiliteit. Ze verklaart dat het land geslaagd is zich een weg te banen naar de Europese Unie en de NAVO, ondanks veel obstakels, zoals de bevroren conflicten, de oorlog en de bezette gebieden.

De president wijst erop dat er nog een weg moet worden afgelegd en dat er meer politieke wil en engagement nodig is om de laatste golf vernieuwingen tot een goed einde te brengen. Met het aannemen in 2018 van de nieuwe grondwet begon een nieuwe fase in de democratische ontwikkeling en blijkt concreet de inzet van het land voor de bescherming van de mensenrechten. Ze verklaart dat de nieuwe Grondwet niet alleen de fundamentele rechten en vrijheden, maar ook de recentste sociale, economische en milieurechten heeft ingevoerd, en benadrukt hierbij dat de milieurechten, meer bepaald de bescherming van individuen tegen milieuschade, een prioriteit zijn.

De president wijst er ook op dat het belangrijkste obstakel voor democratie de polarisering van het politieke leven is. De weigering meningsverschillen te accepteren, de agressie, de haatpraat – met daarbij nog het verspreiden van *fake news* en desinformatie – zaaien verdeeldheid in de samenlevingen en voeden het wantrouwen. De polarisering schept een vruchtbare voedingsbodem voor buitenlandse beïnvloeding gedurende verkiezingscampagnes en daarbuiten. Dat negatieve klimaat belet het volk van haar land zich rond essentiële problemen te verenigen.

*
* *

Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe (Résolution 2317 et recommandation 2168)

L'Assemblée déclare que les menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes sont devenues si nombreuses, récurrentes et graves, qu'elles mettent en danger non seulement le droit des citoyens d'être correctement informés, mais aussi la stabilité et le bon fonctionnement de nos sociétés démocratiques.

D'après les informations publiées par la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, depuis 2015 jusqu'au 25 novembre 2019, 26 journalistes ont été tués, dont 22 cas d'impunité pour meurtre, 109 journalistes se trouvent actuellement en détention et 638 violations graves de la liberté de la presse ont été commises dans 39 pays.

L'Assemblée demande aux organes du Conseil de l'Europe, y compris l'Assemblée, à poursuivre leur action en faveur d'un environnement sûr pour les journalistes et autres acteurs des médias dans tous les pays d'Europe et au-delà, et se mobiliser pleinement pour inciter les États membres à remédier rapidement et efficacement à toute menace qui pèse sur la liberté des médias, en encourageant vivement et en soutenant la mise en œuvre des réformes qui s'imposent à cet égard.

L'Assemblée appelle les États membres à créer un environnement favorable et propice pour les médias et à revoir leur législation en ce sens, afin de prévenir le recours abusif à différentes lois ou dispositions susceptibles d'avoir une incidence sur la liberté des médias. Elle condamne la montée de comportements agressifs et d'attaques verbales violentes de la part de personnalités politiques et de représentants des pouvoirs publics à l'encontre de journalistes et appelle tous les dirigeants politiques à lutter contre ce phénomène.

*
* *

La protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail (Résolution 2318)

L'Assemblée rappelle que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction s'applique sur le lieu de travail et que toute ingérence dans cette liberté doit être proportionnée au but légitime poursuivi.

Bedreigingen voor de persvrijheid en de veiligheid van journalisten in Europa (Resolutie 2317 en aanbeveling 2168)

De Assemblee verklaart dat de bedreigingen voor de persvrijheid en de veiligheid van de journalisten zo talrijk, recurrent en ernstig geworden zijn, dat ze niet alleen het recht van de burgers om correct te worden geïnformeerd in gevaar brengen, maar ook de stabiliteit en de goede werking van onze democratische samenlevingen.

Volgens berichten die bekend werden gemaakt door het Platform van de Raad van Europa voor het opvoeren van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van de journalisten, werden van 2015 tot 25 november 2019 26 journalisten gedood, waarvan 22 gevallen van strafeloosheid bij moord, zitten 109 journalisten in hechtenis en werden 638 ernstige schendingen van de persvrijheid gepleegd in 39 landen.

De Assemblee vraagt de organen van de Raad van Europa en ook de Assemblee zelf, om hun actie voor een veilige omgeving voor de journalisten en de andere mediaspelers in alle landen van Europa en erbuiten voort te zetten en zich voluit in te zetten om de lidstaten aan te sporen om iedere bedreiging van de persvrijheid snel en doeltreffend op te heffen, door de tenuitvoerlegging van de hiertoe vereiste hervormingen krachtig aan te moedigen en te ondersteunen.

De Assemblee roept de lidstaten op een gunstige en geschikte omgeving voor de media te scheppen en hun wetgeving in die zin te herzien, om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van allerlei wetten en bepalingen die invloed kunnen hebben op de persvrijheid. Zij veroordeelt de toename van agressief gedrag en verbaal geweld door politieke leidinggevend en vertegenwoordigers van de overheid ten opzichte van journalisten en roept alle politieke leiders op dat verschijnsel te bestrijden.

*
* *

De bescherming van de vrijheid van godsdienst of geloofsovertuiging op de werkvloer (Resolutie 2318)

De Assemblee herinnert eraan dat de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging te belijden van toepassing is op de werkvloer en dat elke inmenging in deze vrijheid in verhouding moet staan tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd.

L'Assemblée réaffirme l'obligation des États membres de garantir la non-discrimination sur le lieu de travail, y compris celle motivée par la religion et les croyances. Elle appelle les États à prendre des mesures législatives afin que les employés puissent dénoncer les violations de leur droit à la non-discrimination fondée sur la religion ou les convictions, et à établir des mécanismes de traitement des plaintes.

Selon l'Assemblée, la garantie de la non-discrimination à l'égard des employés au motif de leur religion ou de leurs convictions est d'une importance cruciale.

L'Assemblée appelle les États membres à promouvoir une culture de la tolérance et du «vivre ensemble» dans une société de pluralisme religieux, tout en veillant à ce que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion soit respecté.

*
* *

Discours de M. Igor Dodon, président de la République de Moldova

M. Igor Dodon, président de la République de Moldova, déclare que, malgré les incertitudes, le projet européen de la Maison commune reste un projet qui inspire et qui mobilise. Il faut être conscient que, quelles que soient la spécificité nationale et les langues parlées, il faut agir ensemble, pour les valeurs partagées et pour la stabilité fondée sur la coopération, les droits de l'homme et l'État de droit. C'est le moyen de renforcer la stabilité et la sécurité européennes.

Le président ajoute que, pour la République de Moldova, l'impact de l'appartenance au Conseil de l'Europe depuis vingt-cinq ans a été une étape importante dans le renforcement de la cause de la démocratie. Cela a été ressenti à travers toute une série de transformations importantes – de la réforme et de l'ajustement du cadre normatif constitutionnel à la création d'institutions et à la formation d'une nouvelle mentalité.

Le président déclare que l'adhésion au Conseil de l'Europe a joué un rôle important dans le lancement et la réalisation, parfois difficile, du processus de transition vers la consolidation de l'État de droit: un État fondé sur l'État de droit qui respecte, garantit et promeut les droits et libertés fondamentaux de l'homme.

De Assemblée herhaalt de verplichting van de lidstaten om non-discriminatie op de werkplek te waarborgen, ook wanneer het gaat om godsdienst en geloofsovertuiging. Ze roept de lidstaten op om wetgevingsmaatregelen te nemen, zodat werknemers inbreuken op hun recht op non-discriminatie op grond van godsdienst of overtuigingen kunnen aanvechten en om klachtenregelingen in het leven te roepen.

Volgens de Assemblée is het waarborgen van non-discriminatie van werknemers op grond van hun godsdienst of overtuigingen van cruciaal belang.

De Assemblée roept de lidstaten op om een cultuur van tolerantie en «samenleven» te bevorderen in een maatschappij van religieus pluralisme, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst wordt geëerbiedigd.

*
* *

Toespraak van de heer Igor Dodon, president van de Republiek Moldavië

De heer Igor Dodon, president van de Republiek Moldavië, stelt dat het Europese project van het Gemeenschappelijk Huis, ondanks de onzekerheden, een inspirerend en mobiliserend project blijft. We moeten ons ervan bewust zijn dat we, ongeacht de nationale eigenheid en de gesproken talen, gezamenlijk moeten optreden voor gemeenschappelijke waarden en voor stabiliteit op basis van samenwerking, mensenrechten en de rechtsstaat. Dit is de sleutel om de Europese stabiliteit en veiligheid te versterken.

De president voegt hieraan toe dat voor de Republiek Moldavië de impact van het lidmaatschap van de Raad van Europa in de afgelopen vijftienvintig jaar een belangrijke stap is geweest in de versterking van het democratische bestel. Dit is tot uiting gekomen in een hele reeks belangrijke transformaties – van de hervorming en aanpassing van het grondwettelijke normatieve kader tot de oprichting van instellingen en de totstandbrenging van een nieuwe mentaliteit.

De president verklaart dat het lidmaatschap van de Raad van Europa een belangrijke rol heeft gespeeld bij het op gang brengen en verwezenlijken van het soms moeizame overgangsproces naar de consolidering van de rechtsstaat: een Staat die berust op de rechtsstaat die de fundamentele rechten en vrijheden van de mens eerbiedigt, garandeert en bevordert.

Le président souligne que, au fil du temps, le Conseil de l'Europe est devenu un catalyseur du changement démocratique en République de Moldova. Il est important que, malgré toutes les difficultés que le pays rencontre pour former un État de droit moderne, la République de Moldova peut compter sur un soutien de l'Assemblée pour atteindre l'objectif de conclure la procédure de suivi.

*
* *

Discours de Mme Marija Pejčinović Burić, secrétaire générale du Conseil de l'Europe

Mme Marija Pejčinović Burić, secrétaire générale du Conseil de l'Europe, déclare que le Conseil de l'Europe doit jouer un rôle moteur pour venir à bout des nouveaux défis auxquels les domaines des droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit sont confrontés.

Elle indique que la lutte contre le populisme, les discours de haine, la discrimination contre les minorités, les attaques contre les médias et l'abus potentiel des nouvelles technologies telles que l'intelligence artificielle est l'une de ses priorités.

*
* *

Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires (Résolution 2319)

L'Assemblée se félicite de l'intensification du dialogue et des contacts avec le Comité des ministres en vue de mettre en place une procédure complémentaire conjointe entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires. Elle réitère qu'une telle procédure à laquelle participeront les deux organes statutaires et la secrétaire générale du Conseil de l'Europe renforcera la capacité de l'Organisation à réagir plus efficacement dans de telles situations et renforcera l'impact de toute mesure à prendre à la fois vis-à-vis de l'État membre concerné et de l'Organisation dans son ensemble.

Dans sa résolution, l'Assemblée détaille les principes fondamentaux qui devraient régir cette procédure complémentaire en insistant sur son caractère crédible, prévisible, réactif et réversible. Elle définit ensuite

De president benadrukt dat de Raad van Europa in de loop van de tijd een katalysator is geworden voor democratische veranderingen in de Republiek Moldavië. Het is belangrijk dat het land, ondanks alle moeilijkheden die het ondervindt bij de vorming van een moderne rechtsstaat, kan rekenen op de steun van de Assemblée om de monitoringprocedure tot een goed einde te brengen.

*
* *

Toespraak van mevrouw Marija Pejčinović Burić, secretaris-generaal van de Raad van Europa

Mevrouw Marija Pejčinović Burić, secretaris-generaal van de Raad van Europa, vindt dat de Raad van Europa een toonaangevende rol moet spelen om de nieuwe uitdagingen op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat aan te gaan.

Ze wijst erop dat de strijd tegen populisme, haatdragende taal, discriminatie van minderheden, aanvallen op de media en mogelijk misbruik van nieuwe technologieën, zoals artificiële intelligentie, een van haar prioriteiten is.

*
* *

Gezamenlijke aanvullende procedure van het Comité van ministers en de Parlementaire Assemblée in geval van ernstige schending door een lidstaat van zijn statutaire verplichtingen (Resolutie 2319)

De Assemblée is verheugd over de nauwere dialoog en contacten met het Comité van ministers met het oog op de instelling van een gezamenlijke aanvullende procedure tussen de twee statutaire organen van de Raad van Europa als antwoord op een ernstige schending door een lidstaat van zijn statutaire verplichtingen. Ze herhaalt dat een dergelijke procedure waarbij de twee statutaire organen en de secretaris-generaal van de Raad van Europa betrokken zijn, het vermogen van de Organisatie om in dergelijke situaties doeltreffender te reageren zal vergroten en het effect van eventuele maatregelen ten aanzien van zowel de betrokken lidstaat als de Organisatie in haar geheel zal versterken.

In haar resolutie zet de Assemblée de grondbeginselen uiteen die aan deze aanvullende procedure ten grondslag moeten liggen, waarbij de nadruk wordt gelegd op het geloofwaardige, voorspelbare, reactieve en omkeerbare

le processus, étape par étape, qui pourrait à terme conduire à une décision du Comité des ministres, après consultation préalable de l'Assemblée, d'agir au titre de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe.

*
* *

Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie (Résolution 2020)

L'Assemblée décide de ratifier les pouvoirs de la délégation parlementaire russe – par 96 voix contre 44, avec 7 abstentions – après qu'ils aient été contestés pour des raisons substantielles à l'ouverture de la session.

Dans sa résolution, l'Assemblée énumère certaines des mesures prises depuis le retour de la Russie à l'Assemblée il y a six mois – notamment la libération de marins ukrainiens détenus illégalement, certains progrès dans la mise en œuvre des accords de Minsk, et sa participation aux libérations réciproques de prisonniers. Elle rappelle toutefois sa position sur l'annexion illégale de la Crimée.

L'Assemblée ajoute que la Russie fait actuellement l'objet d'un suivi pour le respect de ses engagements et obligations du Conseil de l'Europe et que le pays coopère pleinement.

Elle invite sa Commission de suivi à suivre de près les amendements constitutionnels en cours en Russie, en soulignant explicitement l'obligation de chaque État membre de se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et décide d'évaluer les progrès accomplis au cours de l'année 2020.

En conclusion, l'Assemblée déclare qu'elle constitue une plateforme réelle où la Fédération de Russie peut être amenée à rendre des comptes sur la base des valeurs du Conseil de l'Europe, et où le dialogue politique pouvait avoir lieu avec la participation de toutes les parties concernées.

*
* *

karakter ervan. Vervolgens omschrijft ze stapsgewijs het proces dat uiteindelijk zou kunnen leiden tot een besluit van het Comité van ministers, na voorafgaande raadpleging van de Assemblée, om te handelen op grond van artikel 8 van het Statuut van de Raad van Europa.

*
* *

Aanvechting, om zwaarwegende redenen, van de nog niet geratificeerde geloofsbrieven van de parlementaire delegatie van de Russische Federatie (Resolutie 2020)

De Assemblée beslist de geloofsbrieven van de Russische parlementaire delegatie te ratificeren – met 96 stemmen voor en 44 tegen, bij 7 onthoudingen – nadat ze bij de opening van de zitting om zwaarwegende redenen werden aangevochten.

In haar resolutie somt de Assemblée enkele van de maatregelen op die sinds de terugkeer van Rusland naar de Assemblée zes maanden geleden zijn genomen – waaronder de vrijlating van illegaal vastgehouden Oekraïense zeelieden, bepaalde vorderingen bij de uitvoering van de overeenkomsten van Minsk en de deelname van Rusland aan de wederzijdse vrijlating van gevangenen. Ze herinnert echter aan haar standpunt over de illegale annexatie van de Krim.

De Assemblée voegt hieraan toe dat Rusland momenteel wordt gevolgd betreffende de naleving van zijn verbintenissen en verplichtingen in het kader van de Raad van Europa en dat het land zijn volledige medewerking verleent.

Zij verzoekt haar toezichtscommissie de grondwetswijzigingen die in Rusland aan de gang zijn, op de voet te volgen, waarbij zij uitdrukkelijk de nadruk legt op de verplichting van elke lidstaat om de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens na te leven, en beslist de vooruitgang die in de loop van 2020 wordt geboekt, te evalueren.

Tot slot verklaart de Assemblée dat zij een echt platform vormt waar de Russische Federatie op grond van de waarden van de Raad van Europa ter verantwoording kan worden geroepen en waar een politieke dialoog kan worden gevoerd met deelname van alle betrokken partijen.

*
* *

Débat d'urgence: Obligations internationales concernant le rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits (Résolution 2321 et recommandation 2169)

L'Assemblée exprime son inquiétude concernant la situation des enfants en Syrie et en Irak dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EI/Daech, sont ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée appelle les États membres à procéder activement au rapatriement, à la réadaptation et à la réinsertion de ces enfants sans plus tarder, ce qu'elle considère comme une obligation née des droits humains et un devoir humanitaire.

L'Assemblée indique que ces enfants, abandonnés dans des camps et des centres de détention sordides, manquent de nourriture, d'accès à l'eau potable, de services médicaux, et sont exposés aux risques de violence, d'exploitation et d'abus sexuel, et de radicalisation.

Tout en notant l'extrême polarisation des opinions au sujet du rapatriement de ces enfants au sein des États membres, l'Assemblée rappelle que ces enfants ne sont pas responsables des actes de leurs parents, ni des situations dans lesquelles ils se trouvent. De plus, les États membres ayant tous ratifié la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, ceux-ci ont pris l'engagement de garantir que les enfants touchés par les conflits armés bénéficient d'une protection et d'une prise en charge.

L'Assemblée recommande également au Comité des ministres et à l'Union européenne de veiller à ce que l'action menée contre le terrorisme, lorsqu'elle porte sur des questions relatives à l'enfance, privilégie l'intérêt supérieur de l'enfant et assure une protection adéquate des droits de l'enfant.

Dans le débat, Mme Dunja Mijatovic, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, déclare que le retour de ces citoyens européens dans leur pays d'origine suscite la peur et soulève des préoccupations légitimes en matière de sécurité, mais que les enfants abandonnés dans les camps du Nord de la Syrie ne sont pas responsables de la décision de leurs parents de rejoindre ces groupes. Elle souligne que de nombreux membres des services de renseignement et de sécurité sont également favorables au rapatriement, afin de mieux exercer le contrôle nécessaire ou de mettre en œuvre des mesures de désengagement ou de réhabilitation. Elle conclut

Spoeddebat: Internationale verplichtingen inzake de repatriëring van kinderen uit oorlogs- en conflictzones (Resolutie 2321 en Aanbeveling 2169)

De Assemblee spreekt haar bezorgdheid uit over de situatie van de kinderen in Syrië en Irak van wie de ouders, die geacht worden aanhangers van IS/Daech te zijn, onderdanen zijn van de lidstaten van de Raad van Europa.

De Assemblee roept de lidstaten op om zonder verder uitstel actief over te gaan tot repatriëring, rehabilitatie en re-integratie van deze kinderen, hetgeen zij beschouwt als een verplichting vanuit het oogpunt van de mensenrechten en als een humanitaire plicht.

De Assemblee wijst erop dat deze kinderen, die in armoedige kampen en detentiecentra zijn achtergelaten, gebrek hebben aan voedsel, toegang tot drinkwater, medische voorzieningen en blootgesteld worden aan risico's van geweld, seksuele uitbuiting en misbruik, en radicalisering.

De Assemblee merkt op dat de meningen over de repatriëring van deze kinderen binnen de lidstaten extreem gepolariseerd zijn, maar herinnert eraan dat deze kinderen niet verantwoordelijk zijn voor de daden van hun ouders, noch voor de situaties waarin ze zich bevinden. Bovendien hebben alle lidstaten het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind geratificeerd en hebben zij zich ertoe verbonden ervoor te zorgen dat kinderen die door een gewapend conflict worden getroffen, bescherming en zorg genieten.

De Assemblee beveelt ook aan dat het Comité van ministers en de Europese Unie erop toezien dat bij de bestrijding van terrorisme de belangen van het kind voorop staan en dat de rechten van het kind op passende wijze worden beschermd.

Tijdens het debat merkt mevrouw Dunja Mijatovic, commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, op dat de terugkeer van deze Europese burgers naar hun land van herkomst angst en gerechtvaardigde bezorgdheid omtrent veiligheid teweegbrengt, maar dat de kinderen die in de kampen in het noorden van Syrië zijn achtergelaten, niet verantwoordelijk zijn voor de beslissing van hun ouders om zich bij deze groeperingen aan te sluiten. Zij benadrukt dat heel wat leden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten eveneens voorstander zijn van repatriëring, om de nodige controle beter te kunnen uitoefenen of om onthechtings- of

que de plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer le rapatriement des enfants, du secrétaire général adjoint des Nations unies aux hauts responsables du système judiciaire et aux associations de victimes du terrorisme.

*
* *

Cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan (Résolution 2322 et recommandation 2170)

L'Assemblée souligne qu'il ne fait plus aucun doute que l'Azerbaïdjan est confronté à un problème de prisonniers politiques et que ce problème découle de causes structurelles et systémiques. Elle appelle instamment les autorités à veiller à ce que les cas présumés soient examinés par un organe impartial, et à mener des réformes fondamentales pour satisfaire à ses obligations nées de la Convention européenne des droits de l'homme.

En se fondant sur les constatations factuelles de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée déclare qu'un certain nombre de personnes ont la qualité de prisonniers politiques au sens de la définition retenue par l'Assemblée en 2012. La Cour constate également une troublante tendance marquée à un détournement du système de justice pénale motivée par des considérations politiques.

L'Assemblée appelle instamment le gouvernement à soumettre les cas des prisonniers politiques présumés à l'examen d'un organe indépendant et impartial, et à libérer ceux qui se révéleraient être des prisonniers politiques conformément à sa définition de 2012.

Tout en se félicitant des mesures prises par l'Azerbaïdjan pour réformer ses systèmes pénitentiaire, pénal et judiciaire, l'Assemblée n'est pas encore convaincue que ces mesures suffisent d'atteindre les résultats précis exigés par la Cour.

Elle préconise une approche globale en abordant ensemble les problèmes relatifs à la magistrature, au ministère public, à la police et au système de détention de manière à garantir la non-répétition des détentions arbitraires motivées par des considérations politiques, comme l'exige la Cour européenne des droits de l'homme.

rehabilitatiemaatregelen uit te voeren. Zij concludeert dat er steeds meer stemmen opgaan voor de repatriëring van de kinderen, van de adjunct-secretaris-generaal van de Verenigde Naties tot hoge ambtenaren in het rechtssysteem en de verenigingen van terroristeslachtoffers.

*
* *

Gemelde gevallen van politieke gevangenen in Azerbeïdzjan (Resolutie 2322 en Aanbeveling 2170)

De Assemblee beklemtoont dat er geen twijfel meer over bestaat dat Azerbeïdzjan te kampen heeft met een probleem van politieke gevangenen en dat dit probleem structurele en systemische oorzaken heeft. Ze dringt er bij de autoriteiten op aan erop toe te zien dat de vermeende gevallen door een onpartijdig orgaan worden onderzocht en fundamentele hervormingen door te voeren om te voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Op grond van de feitelijke bevindingen van het Europees Hof voor de rechten van de mens verklaart de Assemblee dat een aantal personen de status van politieke gevangenen heeft zoals die door de Assemblee in 2012 is gedefinieerd. Het Hof stelt tevens een verontrustende trend vast van politiek gemotiveerd misbruik van het strafrechtelijk systeem.

De Assemblee dringt er bij de regering op aan om de gevallen van de vermeende politieke gevangenen aan een onafhankelijk en onpartijdig orgaan voor te leggen voor onderzoek en om diegenen vrij te laten die politieke gevangenen blijken te zijn overeenkomstig haar definitie van 2012.

De Assemblee is verheugd over de stappen die Azerbeïdzjan heeft ondernomen om zijn penitentiaire, strafrechtelijke en gerechtelijke stelsel te hervormen, maar is er nog niet van overtuigd dat deze maatregelen voldoende zijn om de specifieke resultaten te bereiken die het Hof verlangt.

Zij pleit voor een alomvattende aanpak waarbij de problemen met betrekking tot de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, de politie en het detentiesysteem gezamenlijk worden aangepakt, zodat politiek gemotiveerde willekeurige detenties niet opnieuw voorkomen, een garantie die door het Europees Hof voor de rechten van de mens wordt geëist.

Débat conjoint**Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants (Résolution 2323 et recommandation 2171)**

L'Assemblée souligne que l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit la traite des êtres humains. Elle estime que le Conseil de l'Europe doit faire davantage pour combattre la traite des êtres humains et faire en sorte que ses normes juridiques soient adéquates et mises en œuvre par tous les États membres.

L'Assemblée exprime sa vive préoccupation face au nombre élevé de victimes de la traite des êtres humains en Europe, dont la plupart sont soumises à la prostitution, au travail forcé, au trafic d'organes, au mariage forcé ou à l'adoption illégale.

Elle estime que la prévention de la traite et la protection des victimes doivent être une priorité de premier ordre. À cet effet, les États membres doivent, en particulier, veiller à ce que les victimes de la traite ne soient pas sanctionnées, à ce qu'elles bénéficient de services de santé et d'une assistance juridique adéquats, et à ce qu'il existe des programmes de protection des témoins pour faciliter leurs témoignages contre les trafiquants.

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe (Résolution 2324 et recommandation 2172)

L'Assemblée souligne que les enfants migrants et demandeurs d'asile sont particulièrement vulnérables et ont besoin d'une protection privilégiée contre les multiples dangers qui pèsent sur eux tout au long de leur voyage: violences, abus sexuels, traite d'êtres humains et exploitation.

L'Assemblée lance un appel aux parlements nationaux et aux gouvernements des États membres pour qu'ils fassent tout ce qui est nécessaire et requis dans l'intérêt supérieur de l'enfant pour éviter la disparition de milliers d'enfants réfugiés et migrants dans le monde.

Tout en rappelant que tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et doivent donc défendre l'intérêt supérieur des enfants en tant que principe de base, l'Assemblée demande aux gouvernements de veiller à ce que les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants migrants et réfugiés répondent aux droits et besoins fondamentaux de ces personnes.

Gezamenlijk debat**Georganiseerd optreden tegen mensenhandel en illegale smokkel van migranten (Resolutie 2323 en aanbeveling 2171)**

De Assemblee benadrukt dat artikel 4 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens mensenhandel verbiedt. De Assemblee is van mening dat de Raad van Europa meer moet doen om mensenhandel te bestrijden en ervoor moet zorgen dat rechtsnormen adequaat zijn en door alle lidstaten worden toegepast.

De Assemblee spreekt haar diepe bezorgdheid uit over het grote aantal slachtoffers van mensenhandel in Europa, van wie de meesten in de prostitutie worden gedwongen, dwangarbeid moeten verrichten of het slachtoffer worden van illegale orgaanhandel, gedwongen huwelijken of illegale adoptie.

De Assemblee is van mening dat de preventie van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers een topprioriteit moeten zijn. Daartoe moeten de lidstaten er in het bijzonder voor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel niet worden gestraft, dat zij kunnen terugvallen op adequate gezondheidsdiensten en juridische bijstand en dat er getuigenbeschermingsprogramma's zijn om hun getuigenis tegen mensenhandelaars te vergemakkelijken.

Verdwijning van vluchtelingen- of migrantenkinderen in Europa (Resolutie 2324 en aanbeveling 2172)

De Assemblee benadrukt dat migrantenkinderen en kinderen die asiel vragen bijzonder kwetsbaar zijn en speciale bescherming nodig hebben tegen de vele gevaren die zij lopen tijdens hun reis: geweld, seksueel misbruik, mensenhandel en uitbuiting.

De Assemblee roept de nationale parlementen en de regeringen van de lidstaten op om al het nodige te doen in het hoger belang van het kind om de verdwijning van duizenden vluchtelingen- en migrantenkinderen over de hele wereld te voorkomen.

De Assemblee herinnert eraan dat alle lidstaten van de Raad van Europa partij zijn bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind en daarom het hoger belang van het kind als basisbeginsel moeten verdedigen. Daarom vraagt de Assemblee de regeringen ervoor te zorgen dat de voorwaarden voor de opvang en begeleiding van migranten- en vluchtelingenkinderen voldoen aan hun basisrechten en -behoeften.

L'Assemblée souligne qu'en aucun cas les enfants ne doivent être placés en rétention et que tout enfant réfugié ou migrant doit être accueilli dans la mesure du possible avec sa famille. Elle estime que la coopération internationale entre la police et les autorités judiciaires doit être renforcée pour éviter leur disparition, et les organisations de la société civile aidant à les retrouver doivent être soutenues dans leur travail.

*
* *

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019) (Résolution 2325)

Dans son rapport annuel, l'Assemblée fait le bilan de ses activités de suivi menées de janvier à décembre 2019 et évalue les progrès relatifs au respect des engagements et des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe réalisés par les dix pays qui font l'objet d'une procédure de suivi complète ainsi que par les trois pays engagés dans un dialogue post-suivi. L'Assemblée salue les évolutions positives et les progrès réalisés durant cette période, ou exprime sa préoccupation concernant les lacunes subsistant dans un certain nombre de pays qui compromettent leur consolidation démocratique, et adresse des recommandations spécifiques aux pays concernés.

L'Assemblée rappelle que dix pays font l'objet d'une procédure de suivi *stricto sensu* (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine) et trois pays sont engagés dans un dialogue postsuivi (Bulgarie, Monténégro, et Macédoine du Nord).

Par ailleurs, l'Assemblée réaffirme l'importance de la procédure de suivi parlementaire et des travaux de la commission de suivi dans les processus de démocratisation et de renforcement des institutions dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Elle salue les efforts déployés pour assurer l'examen du respect des obligations contractées par tous les États membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, qui exclut tout traitement discriminatoire; elle décide de renforcer la procédure d'examen périodique pour confirmer son rôle de mécanisme complémentaire à la procédure de suivi et au dialogue post-suivi.

De Assemblée benadrukt dat kinderen nooit opgesloten mogen worden en dat vluchtelingen- of migrantenkinderen in de mate van het mogelijke bij hun familie moeten worden opgevangen. De Assemblée is van mening dat de internationale samenwerking tussen de politie en gerechtsinstanties moet worden versterkt om te voorkomen dat deze kinderen verdwijnen en dat middenveldorganisaties die helpen hen terug te vinden, moeten worden gesteund in hun werk.

*
* *

De evolutie van de monitoringprocedure van de Assemblée (januari-december 2019) (Resolutie 2325)

In haar jaarverslag maakt de Assemblée de balans op van haar monitoringactiviteiten die van januari tot december 2019 zijn uitgevoerd. Voorts evalueert ze de vooruitgang die de tien landen die onder een volledige monitoring vallen en de drie landen die betrokken zijn in een postmonitoringdialoog, hebben geboekt inzake de naleving van de verbintenissen en verplichtingen die voortvloeien uit hun toetreding tot de Raad van Europa. De Assemblée is verheugd over de positieve ontwikkelingen en de vooruitgang die in deze periode is geboekt, maar ze spreekt ook haar bezorgdheid uit over de resterende tekortkomingen in een aantal landen die hun democratische consolidatie in gevaar brengen, en doet specifieke aanbevelingen aan de betrokken landen.

De Assemblée herinnert eraan dat tien landen onderworpen zijn aan een monitoringprocedure *stricto sensu* (Albanië, Armenië, Azerbeïdzjan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, de Republiek Moldavië, de Russische Federatie, Servië, Turkije en Oekraïne) en dat drie landen betrokken zijn in een postmonitoringdialoog (Bulgarije, Montenegro en Noord-Macedonië).

Voorts benadrukt de Assemblée opnieuw het belang van de parlementaire monitoringprocedure en de werkzaamheden van het monitoringcomité in het democratiseringsproces en de verdere versterking van de instellingen in alle lidstaten van de Raad van Europa. De Assemblée is verheugd over de inspanningen die zijn geleverd om ervoor te zorgen dat de naleving van de verplichtingen die alle lidstaten bij hun toetreding tot de Raad van Europa zijn aangegaan, wordt geëvalueerd, waardoor elke vorm van discriminatie wordt uitgesloten; de Assemblée besluit de periodieke evaluatieprocedure te versterken om haar rol als aanvullend mechanisme op de monitoringprocedure en de postmonitoringdialoog te bevestigen.

L'Assemblée invite également la commission à poursuivre les réflexions qu'elle a engagées sur les moyens de renforcer ses travaux, notamment s'agissant de la composition de la commission.

*
* *

La démocratie piratée? Comment réagir? (Résolution 2326)

L'Assemblée exprime sa préoccupation concernant la multiplication des campagnes de désinformation visant à façonner l'opinion publique, les tendances à la manipulation et aux ingérences étrangères dans le processus électoral, et l'intensification des propos haineux sur internet et les médias sociaux. Elle s'inquiète notamment du phénomène croissant de campagnes électorales axées sur les données tirées des médias sociaux et basées sur la segmentation et le profilage des utilisateurs.

Pour faire face à ces défis, l'Assemblée appelle la pertinence de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Elle souligne aussi la nécessité d'améliorer le contenu et l'architecture d'internet, d'investir dans un journalisme de qualité, et de préserver le pluralisme politique et des médias, en particulier dans le contexte des élections.

Dans sa résolution, l'Assemblée propose aux États membres une série de mesures, notamment: promouvoir l'éducation aux médias et les compétences en matière de culture numérique, encourager les initiatives collaboratives sur la vérification des faits, et garantir un financement approprié des médias indépendants de service public. Elle préconise aussi de renforcer la transparence des publicités à caractère politique en ligne et d'élaborer des cadres de régulation spécifiques concernant les contenus internet en période électorale.

L'Assemblée marque également son soutien à la Commission de Venise en vue d'élaborer une liste de principes pour l'utilisation des technologies numériques dans le contexte des élections.

*
* *

De Assemblee verzoekt de commissie ook om verder na te denken hoe haar werk kan worden versterkt, meer bepaald met betrekking tot de samenstelling van de commissie.

*
* *

De democratie gekaapt? Hoe reageren? (Resolutie 2326)

De Assemblee is bezorgd over het groeiende aantal des-informatiecampagnes die de publieke opinie willen beïnvloeden, de neiging tot manipulatie en de buitenlandse inmenging in het verkiezingsproces en de intensivering van haatberichten op het internet en de sociale media. De Assemblee maakt zich met name zorgen over het groeiende fenomeen van verkiezingscampagnes gericht op gegevens uit de sociale media en gebaseerd op de segmentatie en profilering van de gebruikers.

Om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden, benadrukt de Assemblee de relevantie van het Verdrag tot bescherming van personen bij de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. De Assemblee onderstreept ook dat de inhoud en de architectuur van het internet moeten worden verbeterd, dat er moet worden geïnvesteerd in kwaliteitsjournalistiek en dat het politieke pluralisme en het pluralisme in de media moeten worden beschermd, in het bijzonder in het kader van de verkiezingen.

In haar resolutie stelt de Assemblee de lidstaten een reeks maatregelen voor, waaronder: bevordering van mediageletterdheid en van vaardigheden in digitale geletterdheid, aanmoediging van samenwerkingsinitiatieven inzake feitenonderzoek, en waarborging van adequate financiering voor openbare onafhankelijke media. Ook wordt gepleit voor meer transparantie van online politieke reclame en het ontwikkelen van specifieke regelgevende kaders voor internetinhoud tijdens verkiezingsperiodes.

De Assemblee spreekt ook haar steun uit voor de Commissie van Venetië met het oog op het opstellen van een lijst van beginselen voor het gebruik van digitale technologieën in het kader van verkiezingen.

*
* *

Débat conjoint**Tourisme pour la transplantation d'organes (Résolution 2327)**

Dans sa résolution, l'Assemblée définit une série de mesures visant à combattre le tourisme pour la transplantation d'organes – notamment une meilleure traçabilité pour les donateurs et les receveurs, en veillant au respect des systèmes d'orientation internationaux et une meilleure lutte contre la traite des êtres humains en général.

L'Assemblée appelle également à de meilleures stratégies pour prévenir et traiter en premier lieu les défaillances organiques, et exhorte les États membres du Conseil de l'Europe – ainsi que les États observateurs et partenaires – à appliquer dans ce domaine toutes les conventions mondiales et du Conseil de l'Europe pertinentes.

Selon l'Assemblée, l'adoption d'une approche globale s'impose pour résoudre le problème du tourisme de transplantation d'organes. À la base, il convient de combler l'écart entre l'offre et la demande, face à des personnes en attente d'organes de plus en plus désespérées, dont le nombre ne fera que croître à l'avenir.

L'Assemblée déclare également que les États membres devraient faire preuve d'une prudence particulière dans la coopération avec le «*China Organ Transplant Response System*» (Système de réponse des greffes d'organes en Chine) et la Croix-Rouge chinoise, à la lumière d'une étude récente qui jette le doute sur la crédibilité de la réforme du système chinois de transplantation d'organes.

*
* *

Lutter contre le trafic de tissus et de cellules d'origine humaine (Recommandation 2173)

L'Assemblée appelle à la rédaction d'un instrument juridiquement contraignant du Conseil de l'Europe contre le trafic de tissus et de cellules d'origine humaine, si possible sous la forme d'un protocole additionnel à la Convention contre le trafic d'organes humains.

L'utilisation de cellules et de tissus d'origine humaine à des fins de transplantation et de recherche, même si elle permet de sauver des vies et de rétablir des fonctions physiques essentielles, soulève de nombreuses questions éthiques et juridiques, selon l'Assemblée, qui souligne qu'en 2016, dans l'UE, plus de deux millions de produits

Gezamenlijk debat**Orgaantransplantatietoerisme (Resolutie 2327)**

In haar resolutie omschrijft de Assemblee een reeks maatregelen om het orgaantransplantatietoerisme te bestrijden – meer bepaald een betere traceerbaarheid voor donoren en ontvangers, waarbij gelet wordt op de naleving van de internationale oriëntatiesystemen en een betere bestrijding van mensenhandel in het algemeen.

De Assemblee roept ook op tot betere strategieën om in de eerste plaats organisch falen te voorkomen en te behandelen en spoort de lidstaten van de Raad van Europa – en bij uitbreiding de waarnemings- en partnerlanden – aan om alle relevante internationale verdragen en verdragen van de Raad van Europa op dit gebied ten uitvoer te leggen.

Volgens de Assemblee is een algemene aanpak nodig om het probleem van het orgaantransplantatietoerisme op te lossen. In principe moet de kloof tussen vraag en aanbod worden gedicht, gelet op het aantal mensen dat steeds wanhopiger op organen wacht en wier aantal alleen maar zal toenemen.

De Assemblee geeft ook aan dat de lidstaten bijzonder voorzichtig moeten zijn in hun samenwerking met het *China Organ Transplant Response System* en het Chinese Rode Kruis, naar aanleiding van een recente studie die twijfel doet rijzen over de geloofwaardigheid van de hervorming van het Chinese orgaantransplantatiesysteem.

*
* *

Strijd tegen de handel in weefsels en cellen van menselijke oorsprong (Aanbeveling 2173)

De Assemblee roept op tot het opstellen van een juridisch bindend instrument van de Raad van Europa tegen de handel in weefsels en cellen van menselijke oorsprong, indien mogelijk in de vorm van een aanvullend protocol bij het Verdrag tegen de handel in menselijke organen. Het gebruik van cellen en weefsels van menselijke oorsprong voor transplantatie- en onderzoeksdoeleinden, ook al worden daardoor levens gered en essentiële fysieke functies hersteld, roept veel ethische en juridische vragen op, aldus de Assemblee, die erop wijst dat in 2016 in de EU meer dan twee miljoen producten afkomstig

issus de tissus et de cellules d'origine humaine ont été distribués à des fins médicales.

L'Assemblée pointe des scandales sur le plan de l'éthique et de la sécurité, comme l'obtention de tissus ou cellules sans consentement ni autorisation, l'insuffisance du contrôle, l'inexactitude ou la falsification des dossiers de donateurs, l'attribution irresponsable et le commerce illicite.

L'Assemblée précise que le cadre juridique international élaboré par l'OMS, l'UE et le Conseil de l'Europe, comporte de solides dispositions pour assurer la qualité et la sécurité des tissus et des cellules, énonçant les principes de consentement, d'interdiction du profit et d'obligation d'autorisation. Toutefois, ces principes ne sont pas pleinement mis en œuvre et leur violation ne fait pas systématiquement l'objet de poursuites.

Selon l'Assemblée, le nouvel instrument juridique doit donner une définition des activités illicites dans ce domaine et se fonder sur une approche globale, intégrant la prévention et la répression de la criminalité, la protection des victimes, la promotion de politiques adéquates, ainsi que la coopération nationale et internationale.

*
* *

Le président-rapporteur,

Rik DAEMS.

van weefsels en cellen van menselijke oorsprong werden verstrekt voor medische doeleinden.

De Assemblee wijst op ethische en veiligheidsschandalen, zoals het verkrijgen van weefsels of cellen zonder toestemming of machtiging, ontoereikende controle, onnauwkeurige of vervalste donordossiers, onverantwoorde toewijzing en illegale handel.

De Assemblee wijst erop dat het internationale rechtskader dat door de WHO, de EU en de Raad van Europa is ontwikkeld, krachtige bepalingen bevat om de kwaliteit en veiligheid van weefsels en cellen te waarborgen, waarin de beginselen van toestemming, verbod op winstbejag en verplichte machtiging zijn vastgelegd. Deze beginselen worden echter niet volledig ten uitvoer gelegd en de schending ervan wordt niet systematisch vervolgd.

Volgens de Assemblee moet het nieuwe rechtsinstrument een definitie geven van illegale activiteiten ter zake en gebaseerd zijn op een algemene aanpak, waarbij preventie en bestrijding van criminaliteit, bescherming van slachtoffers, bevordering van adequaat beleid en nationale en internationale samenwerking worden geïntegreerd.

*
* *

De voorzitter-rapporteur,

Rik DAEMS.



Résolution 2316 (2020)¹
Version provisoire

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme sont liés entre eux et ne peuvent exister séparément. Le respect, mais aussi la promotion et le renforcement de ces trois principes fondamentaux est une obligation incombant à tous les États membres du Conseil de l'Europe. De même, tout développement dans un État membre qui porte atteinte à l'un de ces principes fondamentaux ou le fragilise suscite des préoccupations immédiates.
2. Les États membres ont donc non seulement le droit, mais aussi l'obligation de remédier aux faiblesses de leur système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour renforcer l'indépendance des juges et accroître l'efficacité de l'administration de la justice. L'Assemblée reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontés la justice et le système judiciaire polonais, en ce qui concerne notamment l'efficacité de l'administration de la justice – comme l'a établi la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts contre la Pologne. Elle accueille donc avec satisfaction la priorité accordée par les autorités polonaises aux insuffisances du système judiciaire polonais. L'Assemblée souligne cependant qu'il est essentiel que les réformes mises en œuvre respectent pleinement les normes et règles européennes, renforcent effectivement l'indépendance des juges et l'État de droit et qu'elles ne leur portent pas atteinte ni ne les fragilisent.
3. En outre, reconnaissant le risque intrinsèque de corporatisme et de défense des intérêts personnels de tout mécanisme professionnel autonome, elle accueille favorablement toute réforme des structures judiciaires autonomes qui a pour objectif de renforcer leur transparence, leur redevabilité et le fonctionnement démocratique tout en préservant leur indépendance et leur autonomie. Elle considère néanmoins qu'il est inacceptable que ces réformes reviennent à placer le système judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif ou législatif ou, pire, sous le contrôle politique de la majorité au pouvoir. Cela violerait le principe de la séparation des pouvoirs, mettrait effectivement un terme à l'indépendance de la justice et minerait l'État de droit.
4. L'Assemblée regrette vivement que les réformes de la justice et du système judiciaire en Pologne ne répondent pas aux deux critères décisifs susmentionnés. Elle se déclare sérieusement préoccupée par le fait que ces réformes violent, à plusieurs égards, les normes et règles européennes. Leur effet cumulé porte atteinte et nuit gravement à l'indépendance de la magistrature et à l'État de droit en Pologne. Par ailleurs, elles ont exposé le système judiciaire aux ingérences politiques et aux tentatives de prise de contrôle politique de l'exécutif, ce qui remet en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par la prééminence du droit.
5. La centralisation de pouvoirs excessifs et discrétionnaires exercés sur le système judiciaire et le ministère public entre les mains du ministre de la Justice et, dans une moindre mesure, du Président de la République, expose le système judiciaire à un risque d'ingérence politique et d'abus et elle est préoccupante. Il incombe aux autorités de régler rapidement cette question.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (3^e et 4^e séances) (voir [Doc. 15025](#) et [addendum](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: Mme Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4^e séance).



Résolution 2316 (2020)

6. La crise constitutionnelle qui a suivi la composition de la Cour constitutionnelle demeure préoccupante et doit être résolue. Aucun gouvernement démocratique respectueux de l'État de droit ne peut ignorer sélectivement les décisions des tribunaux qu'il désapprouve, en particulier celles de la Cour constitutionnelle. L'exécution intégrale et inconditionnelle des décisions de la Cour constitutionnelle par les autorités, y compris lorsqu'elles ont trait à la composition de la Cour constitutionnelle elle-même, doit être prioritaire pour résoudre la crise. Le rétablissement d'une composition de la Cour respectueuse de la loi, conformément aux normes européennes, est essentiel et doit être une priorité. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par l'impact potentiel de la composition manifestement illégale de la Cour constitutionnelle sur les obligations de la Pologne au regard de la Convention européenne des droits de l'homme.

7. L'Assemblée se félicite du soutien apporté par le Conseil de l'Europe pour veiller à ce que la réforme du système judiciaire en Pologne soit élaborée et mise en œuvre dans le respect des normes européennes et des principes de prééminence du droit afin d'atteindre les objectifs énoncés. Elle note cependant que les autorités n'ont pas mis en œuvre ni respecté plusieurs recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée est convaincue que ces recommandations auraient permis de pallier ou d'éviter de nombreuses faiblesses du système judiciaire actuel, en particulier en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature. Elle invite donc les autorités à revoir le train de réformes du système judiciaire dans son ensemble et à modifier les lois et pratiques concernées en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne, en particulier:

7.1. la réforme du ministère public, l'Assemblée considère que la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général entre les mains d'une même personne, ainsi que les pouvoirs discrétionnaires très étendus conférés au ministre de la Justice sur le ministère public et les poursuites effectives de diverses affaires, compromettent l'impartialité et l'indépendance du ministère public et l'exposent à la politisation et aux abus. L'Assemblée considère qu'il est urgent de séparer ces deux fonctions et qu'il est nécessaire que des garanties suffisantes contre les abus et la politisation du ministère public soient inscrites dans la loi. Elle appelle les autorités polonaises à s'y employer de manière prioritaire ;

7.2. la réforme du Conseil national de la magistrature, l'Assemblée se déclare préoccupée par le fait qu'au mépris des normes européennes de prééminence du droit, les 15 juges membres du Conseil national de la magistrature ne sont plus élus par leurs pairs mais par le Parlement polonais. Cette décision est contraire au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire. En conséquence, le Conseil national de la magistrature ne peut plus être considéré comme un organe judiciaire autonome et indépendant. L'Assemblée invite donc les autorités à rétablir l'élection directe, par leurs pairs, des juges membres du Conseil national de la magistrature;

7.3. la réforme des tribunaux de droit commun, l'Assemblée est gravement préoccupée par les pouvoirs excessifs et discrétionnaires sur le système judiciaire qui ont été conférés au ministre de la Justice, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation des présidents de juridictions, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et l'organisation interne des tribunaux. À cela s'ajoutent les pouvoirs également excessifs conférés au ministre en qualité de procureur général et l'absence de contrepoids exercé par un Conseil national de la magistrature véritablement indépendant. Ces pouvoirs doivent être réduits et un système de contrôles et d'équilibres légaux doit être introduit dans la législation concernée ;

7.4. La réforme de la Cour suprême, l'Assemblée déplore les tentatives visant à contraindre un nombre considérable de juges de la Cour suprême à prendre leur retraite anticipée, en violation des normes européennes. L'Assemblée se déclare donc satisfaite que ces juges aient été rétablis dans leurs fonctions à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. L'introduction d'une possibilité de recours extraordinaire, fondée sur des motifs très divers et subjectifs, contre des décisions qui sont déjà définitives et dont la procédure de recours a été conclue conformément à la loi suscite de graves préoccupations car elle viole le principe de la sécurité juridique et de la chose jugée. L'Assemblée est préoccupée par le fait que l'introduction d'un recours extraordinaire risque d'accroître considérablement le nombre de requêtes déposées contre la Pologne auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. La composition et le mode de nomination des membres de la chambre des affaires disciplinaires et de la chambre des recours extraordinaires de la Cour suprême, qui comprennent des membres non professionnels, conjugués aux pouvoirs étendus de ces deux chambres et au fait que leurs membres sont élus par le nouveau Conseil national de la magistrature, suscitent des interrogations sur leur indépendance et leur exposition à la politisation et aux abus. Ces questions doivent être résolues d'urgence.

Résolution 2316 (2020)

8. L'Assemblée prend note de la décision rendue par la Cour suprême polonaise le 5 décembre 2019 sur le fondement des lignes directrices énoncées dans l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 19 novembre 2019, selon laquelle le Conseil national de la magistrature ne peut être considéré comme un organe impartial et indépendant et la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême ne peut être considérée comme une juridiction au sens du droit européen et polonais. L'Assemblée prend également note de la résolution de la Cour suprême du 23 janvier 2020, qui précise que tout juge nommé par le Conseil national de la magistrature n'est pas autorisé à juger. L'Assemblée est profondément préoccupée par la réaction du gouvernement polonais face à cette résolution, qu'il juge illégale. Elle invite les autorités polonaises à se conformer pleinement à cet arrêt et à cette résolution et à remédier sans plus tarder à ces lacunes fondamentales du système juridique polonais.

9. L'Assemblée exprime sa profonde préoccupation concernant les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux de droit commun, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois de la République de Pologne, tels qu'adoptés par la Diète le 23 janvier 2020, malgré leur rejet par le Sénat polonais le 17 janvier 2020 et l'évaluation très critique de ces amendements par la Commission de Venise. Elle regrette que ces amendements aient été examinés dans le cadre d'une procédure accélérée sans aucune consultation des principales parties prenantes ou de la société civile. L'Assemblée salue et soutient l'avis urgent de la Commission de Venise sur ces amendements. L'Assemblée considère que l'adoption de ces amendements détériore encore l'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect de l'Etat de droit en Pologne et va à l'encontre des obligations du pays en vertu du droit international, y compris les obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe. En outre, ils sont en contradiction avec les articles 6 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée demande donc instamment au Président Duda de ne pas signer ces amendements dans la loi et appelle les autorités à respecter pleinement l'arrêt de la Cour suprême polonaise du 23 janvier 2020, ainsi que celui des tribunaux internationaux auxquels elles sont parties, y compris ceux de la Cour de Justice de l'Union européenne. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à remédier rapidement aux carences et aux insuffisances du système judiciaire mises en évidence, entre autres, dans la présente résolution.

10. L'argument fréquent selon lequel les réformes de la justice polonaise seraient conformes aux normes européennes, du seul fait que certains éléments de ces réformes existeraient dans d'autres pays, n'est pas légitime et doit être écarté. Même si certaines dispositions sont similaires à celles en vigueur dans d'autres pays, il n'est pas possible de les extraire du cadre juridique global et de la tradition juridique dans lesquels elles s'inscrivent. L'acceptation de ces arguments se traduirait en effet par une « frankensteinisation de la législation », qui serait alors fondée sur une combinaison de « mauvaises pratiques » en vigueur dans d'autres pays plutôt que sur des bonnes pratiques et normes européennes communes.

11. L'Assemblée déplore l'abus de procédures disciplinaires à l'encontre des juges et procureurs polonais. Elle se dit à nouveau préoccupée par le fait que le contrôle politique exercé par le ministre de la Justice sur l'ouverture et l'exécution de ces procédures n'offre pas les garanties requises contre les abus. Le nombre très élevé d'enquêtes entamées contre des juges et procureurs pour des motifs subjectifs, qui ne sont finalement ni closes formellement ni suivies de l'ouverture d'une procédure formelle, prive les juges et les procureurs de leur droit à la défense et ont un effet paralysant sur le système judiciaire. Ces mesures compromettent donc son indépendance. Les informations crédibles selon lesquelles des enquêtes disciplinaires ont été ouvertes contre des juges et procureurs au seul motif qu'ils avaient critiqué les réformes de la justice, et le fait que des juges aient fait l'objet d'enquêtes disciplinaires à la suite de décisions qu'ils auraient rendu dans certaines affaires, doivent être condamnés. Dans ce contexte, les allégations plausibles selon lesquelles des représentants de haut rang du ministère de la Justice et du Conseil national de la magistrature auraient orchestré une campagne de dénigrement à des fins politiques contre des membres de la magistrature sont à la fois déplorables et préoccupantes: il s'agit d'une atteinte à l'indépendance du système judiciaire et à la confiance du public dans ce dernier. L'organisation de ces campagnes de dénigrement doit faire l'objet d'enquêtes approfondies et les responsables doivent être identifiés. Il est clair qu'une enquête menée par un ministère public placé sous le contrôle direct du ministre de la Justice, qui est potentiellement une partie à l'enquête, serait dépourvue de l'indépendance et de la crédibilité requises. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à constituer, dans les meilleurs délais, mais au plus tard le 31 mars 2020, une commission d'enquête publique indépendante sur ces campagnes de dénigrement et leurs responsables.

12. L'Assemblée note que les préoccupations relatives à l'indépendance de la justice et du système judiciaire polonais, et au respect du principe de prééminence du droit par la Pologne, affectent directement l'ensemble de l'Europe. Elles ne doivent donc pas être considérées comme des questions d'ordre intérieur pour la Pologne. L'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les

Résolution 2316 (2020)

tribunaux de leur juridiction vérifient dans toutes les affaires pénales – y compris dans les mandats d'arrêt européens – ainsi que dans les affaires civiles concernées, si une procédure judiciaire équitable en Pologne, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être garantie aux défendeurs.

13. L'Assemblée note que, pour une partie de la population polonaise, la transition démocratique négociée de la Pologne qui a contribué à la chute du mur de Berlin, si elle a été un modèle pour un grand nombre, n'a pas fait toute la lumière sur les crimes et excès commis durant l'époque communiste et est perçue comme ayant permis à ceux qui ont profité du régime communiste d'échapper à la justice à la suite des crimes commis et de préserver leurs intérêts. L'Assemblée reconnaît qu'il s'agit d'une question sensible et chargée d'émotion, mais elle considère que 30 ans après la chute du régime communiste, la nécessité d'une lustration ne peut pas être considérée comme un argument légitime ou une démarche à observer pour les réformes du système judiciaire en Pologne.

14. L'Assemblée est préoccupée par le fait que le discours politique agressif et intolérant de la scène politique polonaise a généré un climat de plus en plus laxiste et un sentiment d'impunité chez ceux qui propagent des discours de haine et une attitude intolérante à l'égard des minorités et des autres groupes vulnérables. Cette situation est inacceptable et il est du devoir des autorités d'y remédier.

15. En ce qui concerne l'environnement médiatique, l'Assemblée regrette que les réformes des médias ne règlent pas le problème du caractère politisé et biaisé de l'environnement médiatique et du radiodiffuseur public. Les réformes des médias visent plutôt à transférer à l'actuelle majorité au pouvoir le contrôle exercé par les autorités précédentes sur l'organisme public de radiodiffusion. L'Assemblée invite les autorités à garantir l'impartialité et le professionnalisme véritables du système de radiodiffusion public polonais.

16. Elle note avec satisfaction le rôle important joué par la société civile polonaise, à la fois ample et dynamique. Elle regrette cependant que la polarisation du climat politique affecte le champ d'action de la société civile, les consultations et la coopération entre la société civile et les autorités étant de plus en plus sélectives et fondées sur la proximité idéologique.

17. Les réformes juridiques et leurs effets préjudiciables sur l'État de droit en Pologne exercent un impact négatif sur le fonctionnement effectif des institutions démocratiques polonaises. Il est à déplorer que rien n'indique que cette question sera réglée prochainement. En conséquence, l'Assemblée décide d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Pologne jusqu'à ce que celle-ci remédie de manière satisfaisante aux préoccupations susmentionnées.

Resolution 2316 (2020)¹
Provisional version

The functioning of democratic institutions in Poland

Parliamentary Assembly

1. The Assembly reiterates that democracy, the rule of law and respect for human rights are interlinked and cannot exist without one another. Respecting, but also fostering and strengthening, these three fundamental principles is an obligation incumbent upon all member States. Conversely, any developments in a member State that undermine or weaken one of these fundamental principles is of immediate concern.
2. Member States therefore not only have the right, but indeed have the obligation to address shortcomings in its justice system and to take any measure that strengthens the independence of the judiciary and the efficient administration of justice. The Assembly recognises the challenges faced by the Polish justice system and judiciary, especially with regard to the efficiency of the administration of justice – as noted by the judgments of the European Court of Human Rights in its judgments against Poland. It therefore welcomes the stated priority given by the Polish authorities to address the shortcomings in the Polish justice system. At the same time, the Assembly emphasises that it is essential that the reforms implemented are fully in line with European norms and standards and effectively strengthen judicial independence and the rule of law, and not weaken or undermine them.
3. In addition, recognising the inherent vulnerability to corporatism and protection of self-interest of any professional self-governance mechanism, it welcomes any reform of the judicial self-governance structures that aim to increase their transparency, accountability and democratic functioning, while preserving their independence and autonomy. However, it considers it unacceptable if such reforms would amount to bringing the judiciary under the control of the executive or legislature, or even worse, under the political control of the ruling majority. This would violate the principle of separation of powers and effectively end the independence of the judiciary and undermine the rule of law.
4. The Assembly deeply regrets that the reforms of the judiciary and justice system in Poland do not pass the two above-mentioned litmus tests. It expresses its serious concern about the fact that these reforms in numerous aspects run counter to European norms and standards. They cumulatively undermine and severely damage the independence of the judiciary and the rule of law in Poland. Moreover, the reforms have made the judicial system vulnerable to political interference and attempts to bring it under political control of the executive, which challenges the very principles of a democratic State governed by the rule of law.
5. The centralisation of excessive and discretionary powers over the judiciary and prosecution service in the hands of the Minister of Justice and, to a lesser extent, the President of the Republic, render the justice system vulnerable to political interference and abuse and is of concern. This should be promptly addressed by the authorities.
6. The constitutional crisis that ensued over the composition of the Constitutional Court remains of concern and should be resolved. No democratic government that respects the rule of law can selectively ignore court decisions it does not like, especially those of the Constitutional Court. The full and unconditional implementation of all Constitutional Court decisions by the authorities, including with regard to the composition

1. *Assembly debate* on 28 January 2020 (3rd and 4th Sittings) (see [Doc. 15025](#) and [addendum](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Ms Azadeh Rojhan Gustafsson and Mr Pieter Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2020 (4th Sitting).



Resolution 2316 (2020)

of the Constitutional Court itself, should be the cornerstone of the resolution of the crisis. The restoration of the legality of the composition of the Court in line with European standards is essential and should be a priority. The Assembly is especially concerned about the potential impact of the Constitutional Court's apparent illegal composition on Poland's obligations under the European Convention of Human Rights.

7. The Assembly lauds the assistance given by the Council of Europe to ensure that the reform of the justice system in Poland is developed and implemented in line with European norms and rule of law principles in order to meet their stated objectives. However, it notes that numerous recommendations of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and other bodies of the Council of Europe have not been implemented or addressed by the authorities. The Assembly is convinced that many of the shortcomings in the current judicial system, especially with regard to the independence of the judiciary, could have been addressed or prevented by these recommendations. The Assembly therefore calls upon the authorities to revisit the total reform package for the judiciary and amend the relevant legislation and practice in line with Council of Europe recommendations. In particular with regard to:

7.1. the reform of the Public Prosecutors Office, the Assembly considers that the ad personam merger of the posts of Minister of Justice and Prosecutor General, and the extensive discretionary powers over the prosecution service and the actual prosecution of individual cases itself given to the Minister of Justice, undermine the impartiality and independence of the Prosecution Service and make it vulnerable to politicisation and abuse. The Assembly considers that these two functions need to be separated urgently and that sufficient safeguards against abuse and politicisation of the prosecution service need to be introduced in the law. It calls upon the Polish authorities to do so as a matter of priority;

7.2. the reform of the National Council of the Judiciary, the Assembly expresses its concern about the fact that, counter to European rule of law standards, the 15 Judge members on the National Council of the Judiciary are no longer elected by their peers but by the Polish parliament. This runs counter to the principle of separation of powers and the independence of the judiciary. As a result, the National Council of the Judiciary can no longer be seen as an independent self-governing body of the judiciary. The Assembly therefore urges the authorities to reinstate the direct election, by their peers, of the judges members of the National Council of the Judiciary;

7.3. the reform of the common courts, the Assembly is deeply concerned about the excessive and discretionary powers over the justice system and judiciary conferred to the Minister of justice, including with regard to the appointment and dismissal of court presidents, disciplinary proceedings against judges and the internal organisation of the courts. This is compounded by the equally excessive powers given to the Minister as Prosecutor General and the absence of a counterbalance by a genuinely independent National Council of the Judiciary. These powers need to be reduced and proper legal checks and balances need to be introduced in the relevant legislation;

7.4. the reform of the Supreme Court, the Assembly deplores the attempts to force a considerable number of Supreme Court Judges into early retirement, in violation of European standards. The Assembly therefore expresses its satisfaction that these judges were reinstated following the judgment by the Court of Justice of the European Union. The introduction of the possibility of a so-called extraordinary appeal, on wide ranging and subjective grounds, against judgments that are already finalised and whose appeals process has been terminated in accordance with the law, is of serious concern as it violates the principle of legal certainty and *res judicata*. The Assembly is concerned that the introduction of the extraordinary appeal could considerably increase the number of applications against Poland before the European Court of Human Rights. The composition, and manner of appointment, of the members of the disciplinary and extraordinary appeals chambers of the Supreme Court, which include lay-members, in combination with extensive powers of these two chambers and the fact that their members were elected by the new National Council of the Judiciary, raise questions about their independence and their vulnerability to politicisation and abuse. This needs to be addressed urgently.

8. The Assembly takes note of the ruling by the Polish Supreme Court of 5 December 2019, issued on the basis of the guidelines contained in the judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 November 2019, that the National Council of the Judiciary cannot be considered an impartial and independent body, and that the new disciplinary chamber of the Supreme Court cannot be considered a court within the meaning of European and Polish law. The Assembly also takes note of the Supreme Court's resolution of 23 January 2020, stating that any judges appointed by the National Council of the Judiciary are not authorised to adjudicate. The Assembly is deeply concerned by the Polish Government's reaction to the resolution, which considers it to be unlawful. It calls upon the Polish authorities to fully abide by the judgment and resolution and to address without further delay these fundamental shortcomings in the Polish legal system.

Resolution 2316 (2020)

9. The Assembly expresses its deep concern about the draft amendments to the Law on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and some other laws of the Republic of Poland, as adopted by the Sejm on 23 January 2020, despite their rejection by the Polish Senate on 17 January 2020 and the very critical assessment by the Venice Commission of these amendments. It regrets that these amendments were considered under an accelerated procedure without any consultation with the main stakeholders or civil society. The Assembly welcomes and supports the urgent opinion of the Venice Commission on these amendments. The Assembly considers that adoption of these amendments further deteriorates the independence of the judiciary and respect for the rule of law in Poland and runs counter to the country's obligations under international law, including its obligations deriving from membership to the Council of Europe. In addition, they are at odds with articles 6 and 10 of the European Convention on Human Rights. The Assembly therefore urges President Duda not to sign these amendments into Law and calls upon the authorities to fully respect the judgment of the Polish Supreme Court of 23 January 2020, as well as of the international tribunals they are party to, including those of the Court of Justice of the European Union. The Assembly further calls upon the Polish authorities to promptly address the shortcomings and deficiencies of the justice system highlighted in, inter alia, this resolution.
10. The often-heard argument that the Polish justice reforms are in line with European standards, solely because certain aspects of the reforms allegedly also exist in other countries, is invalid and should be disregarded. Even if certain provisions are similar to those in other countries, they cannot be taken out of the context of the overall legal framework and legal tradition in which they exist. Accepting such arguments would amount to the possible "Frankensteinisation of legislation", which would be based on a combination of "worst practices" existing in other countries, instead of on best practice and common European standards.
11. The Assembly deplores the abuse of disciplinary proceedings against judges and prosecutors in Poland. It reiterates its concern that the political control of the Minister of Justice over the initiation and conduct of these proceedings does not provide the required safeguard against their abuse. The very high number of investigations started against judges and prosecutors, on subjective grounds, which subsequently are neither formally ended nor result in the start of formal proceedings, deprive the judges and prosecutors concerned of their right of defence and has a chilling effect on the judiciary. This therefore undermines its independence. The credible reports that disciplinary investigations have been started against judges and prosecutors solely for being critical about the justice reforms, and the fact that disciplinary investigations have been started against judges as a result of decisions they have taken when adjudicating cases in their courts, needs to be condemned. In this context, the credible reports that a politically motivated smear campaign was organised against members of the judiciary by, and with the involvement of, high ranking officials in the Ministry of Justice and National Council of the Judiciary, is both deplorable and concerning: it undermines both the independence of, and the public trust in, the judiciary. The organisation of these smear campaigns needs to be fully investigated and those responsible identified. It is clear that an investigation by the prosecution service under direct control of the Minister of Justice, which is also a potential party to the investigation, would lack the required independence and credibility. The Assembly therefore calls upon the Polish authorities to establish, at the earliest opportunity, but no later than 31 March 2020, an independent public inquiry into these smear campaigns and those responsible for them.
12. The Assembly notes that the concerns about the independence of the Polish judiciary and justice system, as well as Poland's adherence to the rule of law, directly affect Europe as a whole. The questions about the independence of the justice system and the respect for the rule of law are therefore not to be considered as internal issues for Poland. The Assembly calls upon all Council of Europe member states to ensure that the courts under their jurisdiction ascertain in all relevant criminal cases – including with regard to European Arrest Warrants – as well as in relevant civil cases, whether fair legal proceedings in Poland, as meant by Article 6 of the European Convention for Human Rights, can be guaranteed for the defendants.
13. The Assembly notes that, for part of the Polish population, the negotiated democratic transition of Poland which contributed to the fall of the Berlin wall, while a model for many, has failed to give closure for the crimes and excesses committed during the Communist era, and is perceived as having allowed those who profited from the Communist regime to have escaped justice for crimes committed and to safeguard their interests. The Assembly recognises that this issue is both sensitive and emotionally charged but considers that, 30 years after the end of the Communist regime, the need for lustration cannot be considered as a valid argument or appropriate guideline for any reforms of the justice system in Poland.
14. The Assembly is concerned about the fact that the harsh and intolerant political discourse in the Polish political environment has created an increasingly permissive climate for and has fostered a perception of impunity for hate speech and intolerant behaviour against minorities and other vulnerable groups. This is unacceptable and should be addressed by the authorities.

Resolution 2316 (2020)

15. With regard to the media environment, the Assembly regrets that the media reforms did not address the problem of the politicised and biased nature of the media environment and public broadcaster. Instead, the media reforms aimed mostly at transferring control over the public broadcaster from the previous authorities to the current ruling majority. The Assembly calls upon the authorities to ensure a genuinely impartial and professional public broadcasting system is established in Poland.

16. The Assembly welcomes the important role played by the broad and vibrant civil society in Poland. It therefore regrets that the polarisation in the political environment is affecting the space for civil society to operate, with consultations and co-operation between civil society and authorities increasingly being selective and based on ideological proximity.

17. The legal reforms and their detrimental effects on the rule of law Poland have an overall negative effect on the effective functioning of democratic institutions in Poland. Regrettably, there are no indications that this issue will soon be resolved. The Assembly therefore resolves to continue to closely follow the developments with regard to the functioning of democratic institutions and the rule of law in Poland. The Assembly therefore decides to open the monitoring procedure in the respect of Poland until the above-mentioned concerns are addressed in a satisfactory manner.

Résolution 2317 (2020)¹
Version provisoire

Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe

Assemblée parlementaire

1. Il n'y a pas de vraie démocratie sans liberté d'expression ni sans médias libres, indépendants et pluralistes. Le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire sont fermement déterminés à renforcer la liberté des médias sous tous les angles, parmi lesquels le droit d'accès à l'information, la protection des sources, la protection contre les perquisitions des locaux professionnels et des domiciles privés et contre la saisie de matériel, ainsi que la préservation de l'indépendance éditoriale et de la possibilité d'investiguer, de critiquer et de contribuer aux débats publics sans craindre les pressions ou les interférences. La sécurité des journalistes et autres acteurs des médias est à la base de cette liberté.

2. En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment de son article 10, les États membres ont l'obligation positive d'établir un cadre juridique solide pour que les journalistes et d'autres acteurs des médias travaillent en toute sécurité. Or, les menaces, le harcèlement, les restrictions juridiques et administratives et les pressions politiques et économiques indues sont monnaie courante. Plus grave encore, dans certains pays, des journalistes qui enquêtent sur des affaires de corruption ou d'abus de pouvoir, ou qui expriment simplement des critiques par rapport aux régimes en place et aux leaders politiques, sont agressés physiquement, emprisonnés de façon arbitraire, torturés et même assassinés. À ce titre, l'Assemblée fait référence également à sa [Résolution 2293 \(2019\)](#) «L'assassinat de M^{me} Daphne Caruana Galizia et l'État de droit, à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite».

3. D'après les informations publiées par la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes («la Plateforme») depuis 2015 jusqu'au 25 novembre 2019, 26 journalistes ont été tués, dont 22 cas d'impunité pour meurtre, 109 journalistes se trouvent actuellement en détention et 638 violations graves de la liberté de la presse ont été commises dans 39 pays. Les menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes sont devenues si nombreuses, récurrentes et graves, qu'elles mettent en danger non seulement le droit des citoyens d'être correctement informés, mais aussi la stabilité et le bon fonctionnement de nos sociétés démocratiques.

4. Les organes du Conseil de l'Europe, y compris l'Assemblée parlementaire, doivent poursuivre leur action en faveur d'un environnement sûr pour les journalistes et autres acteurs des médias dans tous les pays d'Europe et au-delà, et se mobiliser pleinement pour inciter les États membres à remédier rapidement et efficacement à toute menace qui pèse sur la liberté des médias, en encourageant vivement et en soutenant la mise en œuvre des réformes qui s'imposent à cet égard.

5. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres à protéger plus efficacement la sécurité des journalistes et la liberté des médias. Pour ce faire, les États membres doivent:

5.1. mettre pleinement en œuvre la [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4^e séance) (voir [Doc. 15021](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: Lord George Foulkes). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4^e séance).

Voir également la [Recommandation 2168 \(2020\)](#).



Résolution 2317 (2020)

- 5.2. mener à bien des enquêtes indépendantes, rapides et efficaces sur les infractions commises à l'encontre de journalistes, telles que les assassinats, les agressions ou les mauvais traitements, et traduire en justice les auteurs, les instigateurs, les exécutants et les complices responsables au regard de la loi, en veillant à ce qu'il n'y ait pas d'impunité pour les actes de violence commis contre des journalistes;
 - 5.3. mettre en place des mécanismes nationaux conformes au Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, tout en veillant à ce que ces mécanismes bénéficient d'un fort soutien politique et opérationnel, tant au niveau de leur conception que de leur mise en œuvre, ainsi que d'une solide coordination interinstitutionnelle associée à un véritable partenariat avec la société civile, notamment les syndicats et associations de journalistes, et les organisations de défense de la liberté des médias;
 - 5.4. lutter contre le harcèlement en ligne des journalistes, notamment des femmes journalistes et des journalistes appartenant à des minorités, et accroître la protection des journalistes d'investigation et des lanceurs d'alerte;
 - 5.5. soutenir la création de dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide, tels que les permanences téléphoniques ou les points de contact en cas d'urgence, pour s'assurer que les journalistes ont un accès immédiat à la protection lorsqu'ils sont menacés;
 - 5.6. accorder une attention particulière au nombre croissant d'attaques menées contre des journalistes et organes de presse de la part de groupes d'extrémistes et d'organisations criminelles et prendre les mesures préventives qui s'imposent lorsque des journalistes sont face à un danger réel et imminent pour leur vie et leur sécurité;
 - 5.7. améliorer la coopération et l'échange d'informations, d'expertise et de bonnes pratiques avec d'autres Etats chaque fois que des crimes commis contre des journalistes ont une dimension transfrontalière ou impliquent le cyberspace;
 - 5.8. doubler les textes législatifs protégeant les journalistes d'un dispositif d'application de la loi et de mécanismes de recours pour les victimes et leurs famille qui soient effectifs dans la pratique;
 - 5.9. éviter l'arrestation et l'extradition de journalistes en exil vers leur pays d'origine s'ils risquent d'y être réprimés et persécutés.
6. L'Assemblée appelle les États membres à créer un environnement favorable et propice pour les médias et à revoir leur législation en ce sens, afin de prévenir le recours abusif à différentes lois ou dispositions susceptibles d'avoir une incidence sur la liberté des médias, notamment celles sur la diffamation, la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale, l'ordre public, le discours de haine, le blasphème et la mémoire, qui sont bien trop souvent appliquées pour intimider les journalistes et pour les réduire au silence. À ce titre, les États membres doivent notamment:
- 6.1. ne pas prévoir de sanctions pénales pour des infractions commises par les médias – en particulier des peines d'emprisonnement, la fermeture d'organes de presse ou le blocage de sites internet et de réseaux sociaux – sauf en cas d'atteinte grave à d'autres droits fondamentaux, par exemple de propos haineux ou d'incitation à la violence ou au terrorisme; veiller à ce que ces sanctions ne soient pas appliquées de manière discriminatoire ni arbitraire contre des journalistes;
 - 6.2. consacrer et garantir le respect du droit des journalistes de protéger leurs sources et concevoir un cadre normatif, judiciaire et institutionnelle adéquat pour protéger les lanceurs d'alerte et les facilitateurs d'alerte, conformément à la [Résolution 2300 \(2019\)](#) de l'Assemblée «Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe»; à cet égard, considérer que la détention et les poursuites pénales contre M. Julian Assange constituent un dangereux précédent pour les journalistes, en outre, et joindre à la recommandation du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui a déclaré, le 1 novembre 2019, que l'extradition de M. Assange vers les Etats-Unis doit être interdite et qu'il doit être libéré sans délai;
 - 6.3. faciliter le travail des journalistes dans des contextes spécifiques, notamment dans les zones de conflits ou les rassemblements publics;
 - 6.4. condamner fermement la violence policière à l'encontre de journalistes et mettre en place des sanctions dissuasives à cet égard;
 - 6.5. élaborer des programmes de formation spécifiques pour les agents des services répressifs chargés d'honorer leurs obligations en matière de protection des journalistes;

Résolution 2317 (2020)

6.6. éviter tout recours abusif à des dispositifs administratifs, tels que des régimes d'enregistrement ou d'accréditation, et des régimes fiscaux en vue de harceler les journalistes ou de les mettre sous pression;

6.7. concevoir des mécanismes constructifs et non discriminatoires de dialogue avec des commissions pérennes ou *ad hoc* de médias et de journalistes, réunissant politiques, juges, procureurs, policiers, journalistes et rédacteurs, pour examiner les problèmes liés à la sécurité des journalistes, et chercher des solutions dans un cadre collaboratif, tout en accordant une attention particulière à la nécessité d'assurer une protection efficace aux journalistes d'investigation, ainsi qu'à la plus grande vulnérabilité des femmes journalistes et à la fragilité des freelances.

7. L'Assemblée condamne la montée de comportements agressifs et d'attaques verbales violentes de la part de personnalités politiques et de représentants des pouvoirs publics à l'encontre de journalistes et appelle tous les dirigeants politiques à lutter contre ce phénomène.

8. L'Assemblée note avec inquiétude que les médias de service public subissent des pressions croissantes dans la plupart des régions d'Europe et se heurtent à des restrictions de ressources et à de nouvelles dispositions législatives et réglementaires qui limitent leur indépendance ou réduisent leur champ d'action. L'Assemblée réaffirme et salue le rôle crucial des médias de service public dans une société démocratique et appelle une fois encore les États membres à garantir qu'ils disposent de ressources adéquates et durables et que leur indépendance éditoriale et leur autonomie institutionnelle sont préservées.

9. Alors que les problèmes susmentionnés ou au moins certains d'entre eux sont observés à des degrés divers dans la plupart des pays, l'Assemblée se doit de noter que la situation dans certains États membres est très préoccupante pour ce qui concerne la liberté des médias et la sécurité des journalistes. Dans ce contexte, l'Assemblée appelle tout particulièrement:

9.1. l'Azerbaïdjan à modifier radicalement l'environnement hostile constaté qui entrave fortement la liberté des médias, et en particulier:

9.1.1. à interdire toute utilisation abusive du droit pénal visant à réduire au silence les journalistes indépendants, qui sont aujourd'hui systématiquement menacés d'accusations criminelles non fondées, de preuves forgées de toutes pièces et de peines d'emprisonnement injustifiées;

9.1.2. à examiner de toute urgence toutes les affaires concernant les journalistes et les professionnels des médias incarcérés, et libérer tous ceux qui sont détenus sans preuves d'activités criminelles sérieuses et suffisamment étayées;

9.1.3. à s'abstenir d'adopter des mesures administratives restrictives, comme une interdiction de voyager pour les journalistes, qui limitent leur liberté à informer convenablement le public;

9.1.4. à mettre fin au harcèlement juridique des agences de presse indépendantes, mené par exemple au moyen d'accusations fallacieuses de fraude fiscale ou de sous-déclaration des bénéfices;

9.1.5. à cesser de bloquer systématiquement l'accès aux sites d'information en ligne indépendants;

9.1.6. à cesser toute pression administrative et politique contre la seule agence de presse indépendante Turan et contre l'Institut pour la liberté et la sécurité des journalistes (IRFS);

9.2. la Hongrie à régler immédiatement le grave problème qui se pose pour le pluralisme des médias, à savoir que le conglomerat économique et politique biaisé de licences de média, qui concentre 78% des médias hongrois, en association étroite avec le parti au pouvoir, est en totale contradiction avec la liberté d'expression et d'information;

9.3. Malte:

9.3.1. à mettre fin de toute urgence au climat d'impunité qui prévaut et mettre en application la [Résolution 2293 \(2019\)](#) de l'Assemblée. À cet égard, l'Assemblée se félicite de l'annonce récente de la révision du mandat et de la composition d'une enquête publique indépendante sur le meurtre de Daphne Caruana Galizia, à la suite des préoccupations exprimées dans la [Déclaration](#) de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée;

Résolution 2317 (2020)

9.3.2. à abroger, ainsi que le recommande la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, toute loi autorisant les poursuites posthumes dans les affaires de diffamation, visant des journalistes, à l'encontre de leurs héritiers. Il est inacceptable que plus de 30 procédures civiles en diffamation engagées à titre posthume à l'encontre de la famille de Daphne Caruana Galizia soient toujours en cours;

9.4. la Fédération de Russie – qui détient le triste record d'alertes concernant des attaques graves et des actes de harcèlement et d'intimidation visant des journalistes – à prendre des mesures à effet immédiat pour:

9.4.1. s'atteler au problème de la violence à l'encontre de journalistes, notamment les meurtres, les agressions physiques et les menaces, les arrestations, les emprisonnements et le harcèlement en ligne dont ils sont victimes; prendre des mesures correctrices pour empêcher de tels crimes et mettre fin au climat d'impunité qui encourage de nouvelles attaques; ceux qui ont commis ou commandité ces crimes doivent être traduits en justice;

9.4.2. empêcher les violences policières à l'encontre des journalistes, comme celles qui se sont produites pendant les manifestations de juillet-août 2019 à Moscou; imposer des sanctions dissuasives aux policiers responsables de cet inacceptable abus de pouvoir;

9.4.3. mettre fin à l'intimidation des journalistes au moyen d'arrestations et d'incarcérations reposant sur des accusations fallacieuses de trafic de drogue ou autres, afin d'empêcher toute enquête journalistique sur la corruption ou les abus de pouvoir, comme dans le cas du journaliste Ivan Golounov;

9.4.4. faire cesser le recours abusif à des lois contre le terrorisme en vue d'appliquer la censure aux médias, comme dans le cas de la journaliste Svetlana Prokopieva, qui a été accusée de «justifier publiquement le terrorisme» et qui encourt jusqu'à sept ans de prison, pour avoir exprimé, à la radio, son opinion sur le suicide d'un adolescent;

9.4.5. revoir le mandat de l'autorité fédérale de régulation des médias en Russie, Roskomnadzor, afin de limiter ses pouvoirs excessifs en matière de contrôle et de censure des médias, y compris les médias en ligne; tout blocage des organes de presse indépendants sans avertissement ni explication, comme cela s'est produit récemment pour le site d'information en ligne Fergana, équivaut à un acte de censure qui est incompatible avec la liberté des médias;

9.4.6. modifier la loi récente sur les fausses informations et le manque de respect envers l'État, les autorités et la société, et la mettre en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe; les interdictions générales frappant la diffusion d'informations fondées sur des idées vagues et ambiguës, dont les «fausses informations» ou les «informations non objectives», sont incompatibles avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et doivent être abolies; elles produisent un effet dissuasif d'autocensure sur les journalistes et les autres professionnels des médias et permettent au gouvernement de faire taire toute critique contre le pouvoir en place, en envoyant en prison les journalistes et les blogueurs qui s'y opposent, et de déterminer la composition du paysage médiatique en contraignant les agences de presse à supprimer les contenus qualifiés par les autorités de «socialement dangereux» ou d'«irrespectueux» ou en bloquant leur site internet;

9.4.7. mettre un terme à la discrimination dont font l'objet les principales organisations de défense des médias en étant qualifiées d'«agents de l'étranger»; rappeler le nouveau projet de loi adopté par la Douma d'Etat qui étend le statut d'«agents de l'étranger» aux journalistes et blogueurs indépendants recevant des subventions, des salaires ou des rémunérations pour des travaux spécifiques de toute source étrangère: le marquage des informations publiées par des journalistes indépendants et des blogueurs avec le label «agent de l'étranger» aura un effet paralysant sur la liberté d'expression et des médias;

9.5. la Turquie – pays qui détient le record du nombre de journalistes emprisonnés dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe – à prendre des mesures à effet immédiat pour:

9.5.1. cesser d'utiliser de façon abusive le code pénal et les lois sur la lutte contre le terrorisme pour réduire au silence les organes de presse et les journalistes: ces derniers font l'objet d'arrestations et de détentions pré-sentencielles arbitraires, et sont incarcérés pendant des mois, et parfois des années, avant d'être traduits en justice; la Cour européenne des droits de l'homme a systématiquement condamné ces détentions car elles constituent une restriction réelle et effective de la liberté d'expression qui conduit à l'autocensure;

Résolution 2317 (2020)

9.5.2. conformément à la [Résolution 2121 \(2016\)](#) de l'Assemblée, abroger l'article 299 (offense au Président de la République), abroger ou modifier l'article 301 (dénigrement de la nation turque, de l'État de la République turque, des organes et des institutions de l'État) et assurer une interprétation stricte de l'article 216 (incitation à la violence, à la résistance armée ou au soulèvement) et de l'article 314 (appartenance à une organisation armée) de son code pénal, qui, selon à la Commission de Venise, contient des sanctions excessives et s'applique de manière trop générale contre la liberté d'expression et d'information;

9.5.3. faire en sorte que les organes de presse qui ont été fermés, dont le nombre est supérieur à 150, et les quelque 10 000 employés des médias qui ont été licenciés après le coup d'État manqué de 2016, aient accès à des voies de recours internes efficaces et, le cas échéant, obtiennent une indemnisation appropriée;

9.5.4. supprimer des lois récemment adoptées toutes les dispositions des décrets d'urgence abolis qui ont été conservées et qui rendent possible l'application de mesures radicales contre les médias;

9.5.5. s'assurer que la réglementation nouvellement introduite, qui autorise le Conseil suprême de la radio et de la télévision à exercer un contrôle strict sur les médias en ligne, respecte strictement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

9.5.6. poursuivre les réformes tendant à réviser la Loi internet afin d'éviter tout blocage inutile et injustifié de l'accès aux ressources en ligne pour des motifs de «sécurité nationale»;

9.5.7. dans le cadre de la Stratégie sur la réforme judiciaire qui a été annoncée, se concentrer sur la garantie de la sécurité des journalistes, et veiller, dans ce contexte, à ce que des mesures significatives soient prises pour renforcer la liberté d'expression et des médias et garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, conformément aux normes du Conseil de l'Europe.

10. L'Assemblée se félicite de l'attitude constructive d'un certain nombre d'États membres manifestée jusqu'à présent à l'égard de la Plateforme et des alertes qui y sont publiées. Par exemple, la France et l'Ukraine ont mis en place des mécanismes de réponse pour coordonner un suivi adéquat des alertes et pour y trouver des solutions. Aux Pays-Bas, le ministère public, les autorités policières et les organes de presse ont conclu un accord afin d'adopter des mesures de prévention et de coordonner les réponses aux actes de violence. Il convient par ailleurs de saluer les progrès encourageants réalisés en Macédoine du Nord, où les pressions et les poursuites à l'encontre de journalistes ont nettement diminué.

11. En espérant que tous les États membres prendront conscience de la valeur ajoutée qu'apporte la Plateforme et de l'importance que représente la contribution de ses partenaires pour le Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle les États membres:

11.1. à soutenir sans réserve la Plateforme et à coopérer de manière effective et efficace à ses travaux, notamment en participant financièrement à son bon fonctionnement;

11.2. à mettre en place des mécanismes de réponse adéquats et apporter des réponses circonstanciées aux alertes postées sur la Plateforme, par la recherche de mesures correctives rapides et l'adoption de mesures ciblées pour éviter les cas répétitifs;

11.3. à tenir compte de la façon dont d'autres États membres améliorent leur collaboration avec les partenaires de la Plateforme, en s'employant à suivre les exemples positifs et à appliquer les bonnes pratiques;

11.4. à favoriser la mise en place d'autres plateformes techniques transnationales similaires, sur lesquelles les professionnels des médias pourraient signaler toute menace contre leur sécurité.

12. Enfin, l'Assemblée appelle les parlements nationaux à faire en sorte que les gouvernements agissent dans le plein respect des principes et des normes du Conseil de l'Europe relativement au droit à la liberté d'expression, y compris la liberté des médias et la sécurité des journalistes. Les parlements nationaux doivent être les garants de ce droit et s'assurer de l'engagement total de l'appareil étatique à tous les niveaux, que ce soit au niveau politique, législatif, judiciaire, répressif et éducatif. Dans cette optique, les parlements nationaux devraient tenir davantage compte des travaux du Conseil de l'Europe et porter notamment à l'attention des commissions concernées les recommandations du Comité des Ministres et les rapports et résolutions de l'Assemblée, et s'appuyer sur ces textes lorsqu'ils rédigent des textes de loi en lien avec la liberté des médias et la sécurité des journalistes.

Resolution 2317 (2020)¹
Provisional version

Threats to media freedom and journalists' security in Europe

Parliamentary Assembly

1. Without the right to freedom of expression, and free, independent and pluralistic media, there is no true democracy. The Council of Europe and its Parliamentary Assembly are firmly committed to strengthening media freedom in all its aspects, including the right of access to information, the protection of sources, the protection against searches of professional workplaces and private domiciles and the seizure of materials, the safeguard of editorial independence and of the ability to investigate, criticise and contribute to public debate without fear of pressure or interference. The safety of journalists and other media actors is a fundamental component of this freedom.

2. Under the European Convention on Human Rights – in particular, but not only, its Article 10 – member States have a positive obligation to establish a sound legal framework for journalists and other media actors to work safely. However, threats, harassment, legal and administrative restrictions and undue political and economic pressure are widespread. Worse still, in some countries, journalists who investigate affairs involving corruption or abuse of power, or who merely voice criticism of political leaders and governments in power, are physically attacked, arbitrarily imprisoned, tortured or even murdered. In this respect, the Assembly also refers to its [Resolution 2293 \(2019\)](#) “Daphne Caruana Galizia’s assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges”.

3. According to the information published by the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (the Platform), from 2015 to 25 November 2019, 26 journalists have been killed, including 22 cases where there has been impunity, and 109 journalists are currently in detention; 638 serious press freedom violations have been perpetrated in 39 countries. Threats on media freedom and the safety of journalists have become so numerous, repeated and serious that they are jeopardising not only citizens’ right to be properly informed but also the stability and smooth functioning of our democratic societies.

4. The Council of Europe bodies, including the Parliamentary Assembly, must not only keep on advocating the development in all European countries and beyond of a safe environment for journalists and other media actors, but they must make use of all their leverage to prompt member States to remedy quickly and effectively any threats to media freedom, urging and supporting the reforms required to this aim.

5. Therefore, the Assembly calls on member States to protect more effectively the safety of journalists and media freedom. In this connection, they must:

- 5.1. fully implement [Recommendation CM/Rec\(2016\)4](#) on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors;
- 5.2. carry out effective, independent and prompt investigations into any crimes against journalists, such as killings, attacks or ill-treatment, and bring to justice authors, instigators, perpetrators and accomplices who are responsible under the law, ensuring that there is no impunity for attacks against journalists;

1. *Assembly debate* on 28 January 2020 (4th Sitting) (see [Doc. 15021](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Lord George Foulkes). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2020 (4th Sitting). See also [Recommendation 2168 \(2020\)](#).



Resolution 2317 (2020)

- 5.3. set up national mechanisms consistent with the UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, ensuring that such mechanisms are designed and implemented under strong political and operational leadership, with proper inter-agency co-ordination and in genuine partnership with civil society, notably journalists' associations and trade unions, and media freedom watchdog organisations;
 - 5.4. fight on-line harassment of journalists, particularly female journalists and journalists belonging to minorities, and enhance the protection of investigative journalists and whistleblowers;
 - 5.5. support the establishment of early-warning and rapid-response mechanisms, such as hotlines or emergency contact points, to ensure that journalists have immediate access to protection whenever they are threatened;
 - 5.6. pay particular attention to the rising number of attacks on journalists and media outlets from groups of extremists and criminal organisations, and take appropriate preventive measures when journalists' life or safety is exposed to a real and immediate risk;
 - 5.7. enhance the co-operation and exchange of information, expertise and best practices with other States whenever crimes against journalists involve cross-border or online dimensions;
 - 5.8. back up laws protecting journalists with effective law enforcement apparatus and redress mechanisms for victims and their families;
 - 5.9. avoid arrest and extradition of journalists in exile to their countries of origin where they risk punishment and persecution.
6. The Assembly calls on member States to create an enabling and favourable media environment and review to this end their legislation, seeking to prevent any misuse of different laws or provisions which may impact on media freedom – such as those on defamation, anti-terrorism, national security, public order, hate speech, blasphemy or memory laws – which are too often applied to intimidate and silence journalists. In this connection, they must, in particular:
- 6.1. propose no penal sanctions for a media offence – especially prison sentences, closure of media outlets or blocking of websites and social media platforms – except in cases where other fundamental rights have been seriously impaired, for instance in the case of hate speech or incitement to violence or to terrorism; ensure that these sanctions are not applied in a discriminatory or arbitrary way against journalists;
 - 6.2. recognise, and ensure respect of, the right of journalists to protect their sources, and develop an appropriate normative, judicial and institutional framework to protect whistleblowers and whistleblowing facilitators, in line with Assembly [Resolution 2300 \(2019\)](#) "Improving the protection of whistleblowers all over Europe"; in this respect, consider that the detention and criminal prosecution of Mr Julian Assange sets a dangerous precedent for journalists, and join the recommendation of the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment who declared, on 1 November 2019, that Mr Assange's extradition to the United States must be barred and that he must be promptly released;
 - 6.3. facilitate journalists' work in specific difficult contexts, such as in conflict zones or in public rallies;
 - 6.4. firmly condemn police violence against journalists and establish deterrent sanctions in this respect;
 - 6.5. develop specific training programmes for law-enforcement bodies and officials who are responsible for fulfilling State obligations concerning the protection of journalists;
 - 6.6. avoid any misuse of administrative measures, such as registration or accreditation, and of tax schemes to harass journalists or apply pressure to them;
 - 6.7. develop constructive, nondiscriminatory mechanisms of dialogue with media and journalists standing or *ad hoc* committees, bringing together politicians, judges, public prosecutors, police officers, journalists and editors, to discuss problems concerning journalists' security, and look for solutions in a collaborative framework, also paying specific attention to the need to ensure effective protection for investigative journalists, as well as to the higher vulnerability of women journalists and the particular vulnerability of freelancers.

Resolution 2317 (2020)

7. The Assembly condemns the rise of aggressive behaviour and violent verbal attacks by political figures and representatives of the authorities against journalists and calls on all political leaders to combat this phenomenon.

8. The Assembly notes with concern that public service media have been under increasing pressure in most parts of Europe, suffering from funding cuts and new laws or regulations which limit their independence or reduce their remits. The Assembly reaffirms and commends the crucial role that public service media play in a democratic society and it calls again on member States to ensure their adequate and sustainable funding, editorial independence and institutional autonomy.

9. While the above-mentioned problems or at least some of them are observed in various proportions in most countries, the Assembly has to note that, concerning media freedom and safety of journalists, the situation in some member States is particularly worrying. In this context, the Assembly specifically calls on:

9.1. Azerbaijan to radically modify the actual hostile environment which seriously curtails media freedom and, in particular:

9.1.1. ban the abuse of penal legislation to silence independent journalists, who are today systematically threatened with unfounded criminal charges, trumped-up evidence and unjustified imprisonment;

9.1.2. review urgently all cases of imprisoned journalists and media professionals, and free all those who are detained without any serious and substantiated evidence of criminal activities;

9.1.3. refrain from the adoption of restrictive administrative measures, such as a travel ban on journalists, which limit their freedom to properly inform the public;

9.1.4. end legal harassment of independent news agencies, for example through false accusations of tax-evasion or under-declaring profits;

9.1.5. stop systematically blocking access to independent news websites;

9.1.6. stop any administrative and political pressure against the only independent news agency Turan and against the Institute for Reporters' Freedom and Safety (IRFS);

9.2. Hungary to immediately address the grave problem of media pluralism; the politically and economically biased licensing media conglomerate concentrating 78% of the Hungarian media closely associated with the ruling party is totally incompatible with freedom of expression and information;

9.3. Malta to:

9.3.1. urgently end the prevailing climate of impunity and implement Assembly [Resolution 2293 \(2019\)](#). In this connection, the Assembly welcomes the recent announcement of revised terms of reference and composition of a public independent inquiry into the murder of Daphne Caruana Galizia, following the concerns set out in the [Declaration](#) of the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights;

9.3.2. as recommended by the Council of Europe's Commissioner for Human Rights, repeal any laws allowing the posthumous pursuit of defamation cases, targeting journalists, against their heirs. It is unacceptable that over 30 posthumous civil defamation proceedings against Daphne Caruana Galizia's family are still under way;

9.4. the Russian Federation – which holds the dubious record number of alerts on serious attacks against, and harassment and intimidation of, journalists – to immediately:

9.4.1. address the problem of violence against journalists, including murders, physical attacks and threats, arrests, imprisonment, on-line harassment; take remedial action to impede such crimes and put an end to the climate of impunity that encourages further attacks; those who carried out or ordered the crimes must be brought to justice;

9.4.2. prevent police violence against journalists, as has happened during July-August 2019 demonstrations in Moscow; apply deterrent sanctions against policemen who are responsible for such unacceptable misuse of power;

9.4.3. stop intimidation of journalists by way of arrests and imprisonment under forged accusations of drug dealing or other, in order to prevent journalistic investigations of corruption and misuse of power as in the case of the journalist Ivan Golunov;

Resolution 2317 (2020)

- 9.4.4. cease abusing anti-terrorism laws to apply censorship to the media, as in the case of the journalist Svetlana Prokopyeva, who was charged with “publicly justifying terrorism” and could face up to seven years in prison, for expressing on-air her opinion about a teenage suicide;
- 9.4.5. review the terms of reference of the Russian federal media regulator, Roskomnadzor, to limit its excessive power in the monitoring and censorship of the media, including on-line media; the blocking of independent media outlets without any warning or explanation, as recently happened to the Fergana news website, is an action amounting to censorship that is incompatible with the freedom of the media;
- 9.4.6. modify the recent legislation on false news and disrespect for the state, the authorities and society, and bring it into line with the Council of Europe standards; general prohibitions on the dissemination of information based on vague and ambiguous ideas, including “false news” or “non-objective information”, are incompatible with the provisions of the European Convention on Human Rights and must be abolished; they have a chilling effect of self-censorship on journalists and other media professionals and allow the government to silence any criticism against the ruling power, putting journalists and bloggers who oppose it in jail, and to determine the makeup of the media landscape by forcing media outlets to remove content identified by the authorities as “socially dangerous” or “disrespectful” or having their websites blocked;
- 9.4.7. stop discriminating against the main organisations defending the media by declaring them “foreign agents”; repeal the new bill adopted by the State Duma which extends the status of “foreign agents” to freelance journalists and bloggers receiving grants, salaries, or payment for specific pieces of work from any foreign source: marking with the “foreign agent” label the information published by independent journalists and bloggers will have a chilling effect on freedom of expression and of the media;
- 9.5. Turkey – the country which has the highest number of imprisoned journalists in the Council of Europe region – to immediately:
- 9.5.1. end abusing the penal code and anti-terrorism laws to silence media outlets and journalists: the latter are placed in arbitrary pre-trial arrest and detention, and are held for months, sometimes for years, before their cases come to court; the European Court of Human Rights has consistently condemned such detentions as a real and effective constraint on freedom of expression that leads to self-censorship;
- 9.5.2. in line with Assembly [Resolution 2121 \(2016\)](#), repeal Article 299 (Insulting the President of the Republic), repeal or amend Article 301 (Degrading the Turkish Nation, the State of the Turkish Republic, the Organs and Institutions of the State) and ensure a strict interpretation of Article 216 (incitement to violence, armed resistance or uprising) and Article 314 (Membership of an Armed Organisation) from its penal code which, according to the Venice Commission, contains excessive sanctions and is too widely applied against freedom of expression and information;
- 9.5.3. ensure that the over 150 media outlets which were closed and the about 10 000 media employees which were dismissed after the failed coup in 2016 have access to effective domestic remedies and, if the case arises, obtain adequate compensation;
- 9.5.4. eliminate from the recently adopted legislation all provisions retained from the abolished emergency decrees that make it possible to apply radical measures against the media;
- 9.5.5. ensure that the newly introduced regulation empowering the Radio and Television Supreme Council to supervise internet media strictly abides by the case-law of the European Court of Human Rights;
- 9.5.6. continue the reforms for revising the Internet Act in order to avoid unnecessary and unjustified blocking of access to internet resources on the grounds of “national security”;
- 9.5.7. in the framework of the announced Judicial Reform Strategy, focus on the protection of journalists’ safety and ensure, in that context, that meaningful steps be taken to expand freedom of expression and of the media and guarantee judicial independence, in line with Council of Europe standards.

Resolution 2317 (2020)

10. The Assembly welcomes the constructive attitude that a number of member States have shown so far with regard to the Platform and the alerts published therein. As examples: France and Ukraine have set up response mechanisms to co-ordinate adequate follow-up to the alerts seeking to solve them. In the Netherlands, the public prosecution, the police authorities and media outlets concluded an agreement to adopt preventive measures and co-ordinate responses to instances of violence. Encouraging progress could be acknowledged in North Macedonia, where pressure and prosecutions against journalists have been significantly reduced.

11. With the hope that all member States will recognise the added value that the Platform represents and the importance of the contribution that its partners offer to the Council of Europe, the Assembly calls on member States to:

11.1. engage in an unreserved support and effective co-operation with the Platform, also contributing financially to its operation;

11.2. establish appropriate response mechanisms and provide substantive responses to the alerts posted in the Platform, looking for prompt remedial actions and adopting targeted measures to avoid repetitive cases;

11.3. consider how other member States are enhancing their collaboration with the partners of the Platform, seeking to follow positive examples and good practices;

11.4. support the development of other similar transnational technical platforms on which media professionals would be able to signal any threats to their security.

12. Finally, the Assembly calls on national parliaments to ensure that governments act in full respect of the Council of Europe standards concerning the right to freedom of expression, including media freedom and the safety of journalists. National parliaments must be the guardians of this right and ensure full engagement of the State apparatus at all levels: political, legislative, judicial, law enforcement and educational. In this connection, national parliaments should take more account of the Council of Europe work, and particularly bring the recommendations of the Committee of Ministers, and the Assembly's reports and resolutions, to the attention of their relevant committees, and build on these texts when drafting legislation relevant for media freedom and the safety of journalists.

Recommandation 2168 (2020)¹
Version provisoire

Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe

Assemblée parlementaire

1. Renvoyant à sa [Résolution 2317 \(2020\)](#) «Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe», l'Assemblée parlementaire rappelle que le droit à la liberté d'expression et des médias libres, indépendants et pluralistes sont des conditions fondamentales d'une véritable démocratie. La sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias est à la base de cette liberté. Les États membres ont l'obligation positive d'établir un cadre juridique solide pour que les journalistes et les autres acteurs des médias travaillent dans des conditions de sécurité.
2. Cependant, les menaces, le harcèlement, les restrictions juridiques et administratives et les pressions politiques et économiques indues sont très répandus. Dans certains pays, des journalistes qui enquêtent sur des affaires de corruption ou d'abus de pouvoir, ou qui expriment simplement des critiques par rapport aux dirigeants politiques et aux gouvernements en place, sont agressés physiquement, emprisonnés de façon arbitraire, torturés et même assassinés.
3. Les menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes sont devenues si nombreuses, récurrentes et graves, qu'elles mettent en danger non seulement le droit des citoyens d'être correctement informés, mais aussi la stabilité et le bon fonctionnement de nos sociétés démocratiques. Le Conseil de l'Europe doit se mobiliser pleinement pour inciter les États membres à remédier rapidement et efficacement à ces menaces, en exhortant et en soutenant les réformes nécessaires à cet effet.
4. Dans ce contexte, la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes est un outil de collaboration essentiel qui aide à sensibiliser à la situation dans les États membres et à identifier des tendances positives et négatives. En outre, la Plateforme encourage les efforts conjoints et les actions plus synergiques des différentes parties prenantes et fournit des repères pour la conception et la mise en œuvre effective des stratégies nationales visant à défendre la liberté des médias et la sécurité des journalistes.
5. Afin de renforcer le rôle de la Plateforme et d'exploiter tout son potentiel, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
 - 5.1. d'encourager les États membres à réagir promptement et de manière substantielle aux alertes en prenant les mesures correctives appropriées;
 - 5.2. de tenir des échanges réguliers au sein du Comité sur les alertes publiées sur la Plateforme et sur les mesures de suivi prises par les États membres;
 - 5.3. d'organiser un dialogue annuel avec les partenaires de la Plateforme, sur la base de leur rapport annuel, afin d'identifier les défis systémiques concernant la liberté des médias et la sécurité des journalistes dans les États membres, ainsi que les solutions possibles pour relever ces défis;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4^e séance) (voir [Doc. 15021](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: Lord George Foulkes). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4^e séance).



Recommandation 2168 (2020)

5.4. de considérer la Plateforme et ses alertes sur la violation de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes comme base pour définir des priorités et évaluer les progrès de la stratégie de mise en œuvre de la [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias;

5.5. de mettre à disposition les ressources et le soutien nécessaires pour donner à la Plateforme plus de visibilité, de reconnaissance et d'impact.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2168 (2020)¹

Provisional version

Threats to media freedom and journalists' security in Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly, referring to its [Resolution 2317 \(2020\)](#) on "Threats to media freedom and journalists' security in Europe", recalls that the right to freedom of expression and free, independent and pluralistic media are fundamental prerequisites of a true democracy. The safety of journalists and other media actors is a key component of this freedom. Member States have a positive obligation to establish a sound legal framework for journalists and other media actors to work in safe conditions.
2. However, threats, harassment, legal and administrative restrictions and undue political and economic pressure are widespread. In some countries, journalists who investigate affairs involving corruption or abuse of power, or who merely voice criticism of political leaders and governments in power, are physically attacked, arbitrarily imprisoned, tortured or even murdered.
3. Threats on media freedom and the safety of journalists have become so numerous, repeated and serious that they are jeopardising not only citizens' right to be properly informed but also the stability and smooth functioning of our democratic societies. The Council of Europe must make use of all its leverage to prompt member States to remedy these threats quickly and effectively by urging and supporting the reforms required to this aim.
4. In this context, the Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists is an essential collaborative tool which helps to raise awareness on the situation in the member States and to identify positive and negative trends. Moreover, the Platform encourages joint efforts and more synergic action of the different stakeholders, and it provides benchmarks for the design and effective implementation of national strategies intended to uphold media freedom and journalists' security.
5. In order to reinforce the role of the Platform and tap all of its potential, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:
 - 5.1. encourage member States to promptly and substantively respond to alerts by taking appropriate remedial actions;
 - 5.2. hold regular exchanges within the Committee on the alerts published on the Platform and on the follow-up actions taken by the member States;
 - 5.3. organise an annual dialogue with the partners of the Platform, based on their annual report, in order to identify systemic challenges concerning media freedom and the safety of journalists in the member States, as well as possible solutions to meet those challenges;
 - 5.4. consider the Platform and its alerts on media freedom and safety of journalists violations as a basis to set priorities and assess the progress of the implementation strategy of [Recommendation CM/Rec\(2016\)4](#) on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors;
 - 5.5. make available the resources and the support needed to give the Platform greater visibility, recognition and impact.

1. *Assembly debate* on 28 January 2020 (4th Sitting) (see [Doc. 15021](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Lord George Foulkes). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2020 (4th Sitting).



Résolution 2318 (2020)¹
Version provisoire

La protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que l'Europe est le foyer d'un large éventail de confessions religieuses et qu'elle promeut la culture du «vivre ensemble» fondée sur le pluralisme religieux. Elle a condamné à de nombreuses reprises les actes d'intolérance et de discrimination fondés sur la religion ou les convictions et a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures résolues pour lutter contre de tels actes.
2. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2036 \(2015\)](#), «Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent les chrétiens», sa [Résolution 2076 \(2015\)](#) «Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique», sa [Résolution 1928 \(2013\)](#) «Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence», ainsi que sa [Résolution 1846 \(2011\)](#) et sa [Recommandation 1987 \(2011\)](#) «Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion».
3. L'Assemblée rappelle que la liberté de pensée, de conscience et de religion représente un droit de l'homme universel consacré à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). En outre, la discrimination fondée sur la religion ou les convictions est interdite par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention.
4. La liberté de pensée, de conscience et de religion présente à la fois un aspect interne et un aspect externe. L'aspect interne, c'est-à-dire le droit d'avoir ou non une conviction et de changer de religion ou de conviction selon sa conscience, est un droit absolu qui ne peut faire l'objet de restrictions. L'aspect externe, c'est-à-dire la liberté de manifester sa religion ou sa conviction «individuellement ou collectivement, en public ou en privé», n'est pas un droit absolu. Toute restriction qui lui est imposée doit cependant être «prévue par la loi» et «nécessaire, dans une société démocratique,» à la poursuite d'un but légitime. Ces buts légitimes sont la sécurité publique, la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou la protection des droits et libertés d'autrui. Cela signifie notamment que toute ingérence dans la manifestation d'une religion ou d'une conviction doit être proportionnée au but légitime poursuivi.
5. L'Assemblée rappelle que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction s'applique également sur le lieu de travail et que la Cour européenne des droits de l'homme a élaboré une jurisprudence approfondie sur cette question. Elle souligne également que la religion représente un aspect essentiel de l'identité d'une personne et que cette identité religieuse englobe la pratique religieuse et les convictions. Comme de nombreuses personnes passent une part importante de leur vie quotidienne au travail, la garantie de la non-discrimination à l'égard des employés au motif de leur religion ou de leurs convictions revêt une importance cruciale.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 janvier 2020 (5^e séance) (voir [Doc. 15015](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 janvier 2020 (5^e séance).



Résolution 2318 (2020)

6. L'Assemblée observe également que la présence sur le lieu de travail de membres de groupes religieux ou non religieux différents peut être source de défis que les employeurs peuvent essayer de résoudre en imposant des règles à première vue «neutres». Toutefois, l'application de règles à première vue «neutres» sur le lieu de travail, comme celles qui prescrivent certaines tenues vestimentaires, les régimes alimentaires, les jours fériés ou la réglementation du travail, peuvent entraîner une discrimination indirecte des représentants de certains groupes religieux, même s'ils ne sont pas visés précisément.
7. L'Assemblée réaffirme l'obligation des États membres de garantir la non-discrimination sur le lieu de travail, y compris celle motivée par religion ou les croyances. La liberté des employés de manifester leur religion ou leurs croyances peut uniquement être assortie de restrictions conformes au droit et aux normes du droit international des droits de l'homme, qui soient nécessaires et proportionnées et poursuivent un but légitime.
8. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres du Conseil de l'Europe:
- 8.1. à promouvoir une culture de la tolérance et du «vivre ensemble» dans une société de pluralisme religieux, conformément aux articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et aux autres instruments juridiques internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme;
 - 8.2. à veiller à ce que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion de toute personne relevant de leur compétence soit respecté sans entraver les autres droits de chacun garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et les autres instruments internationaux des droits de l'homme;
 - 8.3. à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans tous les domaines de la vie civile, économique, politique et culturelle.
9. Compte tenu de l'importance du droit de manifester sa religion ou ses convictions sur son lieu de travail, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
- 9.1. à adopter une législation de lutte contre la discrimination efficace, qui englobe l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, et à mettre en place des mécanismes de suivi adéquats pour évaluer sa mise en œuvre, si cela n'a pas encore été fait;
 - 9.2. à prendre des mesures législatives et toute autre mesure appropriée, afin de garantir que les employés puissent dénoncer les violations de leur droit à la non-discrimination fondée sur la religion ou les convictions;
 - 9.3. à établir des mécanismes adéquats, judiciaires ou autres, de traitement des plaintes pour discrimination fondée sur la religion, les convictions ou tout autre motif interdit;
 - 9.4. à dispenser une formation et des conseils aux employeurs des secteurs public et privé, afin de les sensibiliser aux notions de religion et de diversité religieuse, ainsi qu'au droit à la non-discrimination;
 - 9.5. à encourager le dialogue entre les employeurs, les communautés religieuses, les syndicats et les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection des droits de l'homme, afin de favoriser la coopération et la tolérance;
 - 9.6. à promouvoir l'action des institutions nationales des droits de l'homme en matière de lutte contre la discrimination, y compris la discrimination indirecte fondée sur la religion ou les convictions, et à les encourager à élaborer des activités de formation à l'intention des employeurs aussi bien du secteur public que du secteur privé.

Resolution 2318 (2020)¹
Provisional version

The protection of freedom of religion or belief in the workplace

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls that Europe is home to a wide range of religious beliefs and that it promotes the culture of “living together” based on religious pluralism. On many occasions, it has condemned acts of intolerance and discrimination on grounds of religion or belief and has called on Council of Europe member States to take stronger measures to combat such acts.
2. The Assembly recalls its [Resolutions 2036 \(2015\)](#) on tackling intolerance and discrimination in Europe with a special focus on Christians, [2076 \(2015\)](#) on freedom of religion and living together in a democratic society, [1928 \(2013\)](#) on safeguarding human rights in relation to religion and belief, and protecting religious communities from violence and its [Resolution 1846 \(2011\)](#) and [Recommendation 1987 \(2011\)](#) on combating all forms of discrimination based on religion.
3. The Assembly recalls that the freedom of thought, conscience and religion is a universal human right enshrined in Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights, Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 9 of the European Convention on Human Rights (ETS No 5). Moreover, discrimination on grounds of religion or belief is prohibited under Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention.
4. The freedom of thought, conscience and religion has both an internal and an external aspect. The internal aspect – the right to hold or not to hold a belief and to change religion as a matter of conscience – is an absolute right and cannot be subject to limitations. The external aspect – the freedom to manifest one’s religion or beliefs “either alone or in community with others and in public or private” – is not absolute. Any restrictions on it must, however, be “prescribed by law” and “necessary in a democratic society” and must pursue a legitimate aim. The legitimate aims are public safety, the protection of public order, health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others. This implies, amongst other things, that any interference with manifestation of religion or belief must be proportionate to the legitimate aim being pursued.
5. The Assembly recalls that freedom to manifest one’s religion or belief applies also in the workplace and that the European Court of Human Rights has developed an extensive case-law on this issue. It also stresses that religion is an essential aspect of one’s identity and that religious identity encompasses religious practice as well as belief. Given the fact that many people spend a large share of their daily lives at work, ensuring the non-discrimination of employees on grounds of their religion or belief is thus of crucial importance.
6. The Assembly also notes that the presence of members of different religious or non-religious groups may cause challenges in the workplace that some employers may try to resolve by imposing prima facie neutral rules. However, the application of prima facie neutral rules in the workplace – such as those on dress codes, dietary rules, public holidays or labour regulations – can lead to indirect discrimination of representatives of certain religious groups, even if they are not targeted specifically.

1. *Assembly debate* on 29 January 2020 (5th Sitting) (see [Doc. 15015](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 29 January 2020 (5th Sitting).



Resolution 2318 (2020)

7. The Assembly reaffirms that member States have an obligation to ensure non-discrimination in the workplace including on the grounds of religion or belief. The freedom of employees to practice their religion or belief may only be restricted if the restrictions are in line with human rights law and standards, necessary, proportionate, and pursue a legitimate aim.
8. The Assembly, therefore, calls on Council of Europe member States to:
 - 8.1. promote a culture of tolerance and “living together” in a religiously pluralist society, in accordance with Articles 9 and 14 of the European Convention on Human Rights and other international legal instruments on human rights protection;
 - 8.2. ensure that the right of all individuals under their jurisdiction to freedom of thought, conscience and religion is respected without impairing for anyone the other rights guaranteed by the European Convention on Human Rights and other international human rights instruments;
 - 8.3. take all necessary measures to combat discrimination based on religion or beliefs in all fields of civil, economic, political and cultural life.
9. Given the importance of the right to manifest one’s religion or belief in the workplace, the Assembly calls on Council of Europe member States to:
 - 9.1. adopt effective anti-discrimination legislation which covers prohibition of discrimination on grounds of religion or belief and establish appropriate monitoring mechanisms to assess its implementation, in case this has not been done yet;
 - 9.2. take legislative and any other appropriate measures, in order to ensure that employees can lodge claims that their right to non-discrimination on the grounds of religion or belief has been breached;
 - 9.3. establish appropriate adjudication and other adequate mechanisms to deal with claims of discrimination on the grounds of religion or belief, or any other prohibited grounds;
 - 9.4. provide training and advice to public and private employers in order to heighten their awareness of the notions of religion and religious diversity, as well as the right to non-discrimination;
 - 9.5. encourage dialogue between employers, religious communities, trade unions and non-governmental organisations working for the protection of human rights in order to foster co-operation and tolerance;
 - 9.6. promote the work of national human rights institutions on combating discrimination, including indirect discrimination based on religion or belief, and encourage them to develop training activities for both public and private employers.

**Résolution 2319 (2020)¹**

Version provisoire

Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se félicite de l'intensification du dialogue et des contacts avec le Comité des Ministres en vue de mettre en place une procédure complémentaire conjointe entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires. Elle réitère qu'une procédure à laquelle participeront les deux organes statutaires et le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe renforcera la capacité de l'Organisation à réagir plus efficacement dans les situations où un État membre manque à ses obligations statutaires et renforcera l'impact de toute mesure à prendre à la fois vis-à-vis de l'État membre concerné et de l'Organisation dans son ensemble.

2. L'Assemblée se réfère à cet égard à sa proposition initiale visant à mettre en place une procédure de réaction conjointe, en complément des procédures existantes, figurant dans la [Résolution 2277 \(2019\)](#) et la [Recommandation 2153 \(2019\)](#) «Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir», adoptées en avril 2019, et la suite positive réservée à ces textes dans la [Décision](#) «Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe – Garantir le respect des droits et obligations, principes, normes et valeurs» adoptée par le Comité des Ministres à sa 129^{ème} Session (CM/Del/Dec(2019)129/2, Helsinki, 17 mai 2019). Elle rappelle en outre sa [Résolution 2287 \(2019\)](#) «Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote», adoptée le 24 juin 2019, dans laquelle elle se déclarait fermement résolue à rendre cette proposition opérationnelle dans les meilleurs délais.

3. L'Assemblée prend note de la transmission, le 25 novembre 2019, par M^{me} Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État française chargée des Affaires européennes, à M^{me} Liliane Maury Pasquier, Présidente de l'Assemblée, d'un projet de décision des Délégués des Ministres pour l'application des articles 3 et 8 du Statut du Conseil de l'Europe «qui recueille un très large soutien au sein du Comité des Ministres et pourrait servir de base à un accord avec l'Assemblée parlementaire». Se référant aux travaux intensifs du Comité des Ministres «pour définir les principes et les modalités pratiques de la procédure complémentaire de réaction conjointe» et au «dialogue étroit avec l'Assemblée parlementaire», la Secrétaire d'État française rappelle que «l'objectif est que nous soyons collectivement plus forts et plus efficaces pour assurer que chacun des États membres respecte pleinement les engagements et les devoirs qui sont les siens».

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 janvier 2020 (6^e séance) (voir [Doc. 15024](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Frank Schwabe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 janvier 2020 (6^e séance).



Résolution 2319 (2020)

4. À la lumière des décisions susmentionnées de l'Assemblée et du Comité des Ministres, des discussions qui ont eu lieu au sein des deux organes statutaires et entre ceux-ci, à différents niveaux et sous différentes formes, avec la participation de l'ancien Secrétaire Général et de la Secrétaire Générale actuelle de l'Organisation, l'Assemblée décide que la procédure complémentaire conjointe devra être crédible, prévisible, réactive et réversible et régie par les principes fondamentaux suivants:

4.1. l'objectif premier de la procédure complémentaire conjointe est d'amener un État membre, par un dialogue constructif et par la coopération, à respecter les obligations et les principes de l'Organisation et d'éviter d'imposer des sanctions;

4.2. cette procédure, de caractère exceptionnel, vient compléter les règles existantes en s'appuyant sur la [Déclaration du Comité des Ministres de 1994](#) sur le respect des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe; son application ne nécessitera aucune modification du Statut. Elle n'affectera ni les procédures existantes découlant des mécanismes de contrôle statutaires ou conventionnels, ni la procédure existante de suivi de l'Assemblée;

4.3. l'une des exigences de départ est qu'elle devra s'inscrire dans les limites actuelles du rôle et du mandat de chacun des deux organes statutaires et du/de la Secrétaire Général·e;

4.4. cette procédure ne concernera que les violations les plus graves des valeurs et principes fondamentaux inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe;

4.5. elle peut être engagée par le Comité des Ministres, par l'Assemblée parlementaire ou par le/la Secrétaire Général·e; ces instances y participeront toutes les trois;

4.6. elle comprendra plusieurs étapes concrètes et bien définies, chaque étape devant être assortie d'un délai strict défini d'un commun accord entre les trois parties;

4.7. avant de prendre une quelconque décision tout au long du processus, l'une des trois parties consultera les deux autres. L'implication active de l'État membre concerné à toutes les étapes du processus est nécessaire, la procédure ayant pour objectif de revenir, par un dialogue constructif et par la coopération, à une situation dans laquelle l'État membre concerné respecte les obligations et les principes de l'Organisation;

4.8. il est de la responsabilité première de tout État membre ayant manqué aux obligations statutaires de prendre des mesures pour remédier à la situation;

4.9. la procédure pourra en dernier ressort aboutir à la décision de prendre des mesures en vertu de l'article 8 du Statut, une décision dont tous les aspects appartiennent au Comité des Ministres, après consultation préalable de l'Assemblée parlementaire, conformément à la Résolution statutaire (51)30. La procédure ne porte pas atteinte à la mise en œuvre directe par le Comité des Ministres de l'article 8, tel que prévu dans le Statut; elle n'exclut pas non plus la possibilité pour l'Assemblée de demander au Comité des Ministres, par le biais d'une recommandation, d'agir directement au titre de l'article 8 du Statut.

5. L'Assemblée rappelle que la procédure complémentaire conjointe peut être engagée par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire ou le/la Secrétaire Général·e. En ce qui concerne le déclenchement de la procédure par l'Assemblée:

5.1. une proposition de recommandation en vue d'engager la procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires devra être présentée dans les deux langues officielles et signée par au moins un cinquième des membres (représentants et suppléants) qui composent l'Assemblée, appartenant à au moins trois groupes politiques et quinze délégations nationales; ceci sera le seul moyen pour l'Assemblée d'engager la procédure complémentaire conjointe;

5.2. dès qu'une proposition d'engager la procédure complémentaire conjointe est déposée, la commission des questions politiques et de la démocratie sera automatiquement saisie pour rapport sur la question. La proposition sera publiée en tant que document officiel dans les vingt-quatre heures ouvrables et immédiatement transmise au/à la président·e de la commission des questions politiques et de la démocratie qui inscrira ce point à l'ordre du jour de la réunion suivante de la commission en vue de la nomination d'un·e rapporteur·e. Le projet de rapport, incluant un avant-projet de recommandation sur la question d'engager ou non la procédure complémentaire conjointe, sera examiné pour adoption à la réunion suivante de la commission;

Résolution 2319 (2020)

- 5.3. le rapport, incluant un projet de recommandation, sera débattu par l'Assemblée lors de la partie de session qui suivra immédiatement son adoption par la commission. Il ne sera pas possible de proposer un débat selon la procédure d'urgence pour engager la procédure complémentaire conjointe;
- 5.4. afin d'en renforcer la légitimité, la décision de l'Assemblée d'engager la procédure complémentaire conjointe nécessitera une double majorité, c'est-à-dire que la recommandation correspondante devra être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et par un nombre de suffrages en faveur équivalent au minimum à un tiers du nombre total des membres de l'Assemblée autorisés à voter; si au moins l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, le projet de recommandation sera rejeté;
- 5.5. tenant compte du fait qu'une telle procédure pourrait à terme conduire à une décision d'agir conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, et conformément aux principes fondamentaux mentionnés ci-dessus, seules les violations les plus graves des valeurs et principes fondamentaux inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe, à savoir l'article 3 et le préambule du Statut, peuvent justifier la décision de l'Assemblée d'engager la procédure complémentaire conjointe à l'égard d'un État membre.
6. Dès que la procédure aura été engagée par l'une quelconque des parties, le/la Président·e du Comité des Ministres, le/la Président·e de l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e se réuniront. Cette réunion sera suivie par une mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné, dans un délai de quatre semaines à compter de la décision de l'une des trois parties d'engager la procédure, pour discuter des préoccupations qui ont conduit à engager la procédure et clarifier la situation. Ils/elles rendront ensuite compte des résultats de la mission aux deux organes statutaires. En ce qui concerne le suivi:
- 6.1. le/la Président·e de l'Assemblée présentera au Bureau de l'Assemblée le rapport susmentionné sur les résultats de la mission conjointe. Ce rapport, ainsi que toute proposition du/de la Président·e de l'Assemblée concernant la feuille de route qui sera ensuite élaborée par le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe, sera annexé au rapport d'activité du Bureau et débattu par l'Assemblée dans le cadre du débat et du vote sur le rapport d'activité du Bureau;
- 6.2. sur la base des résultats de la mission conjointe, s'il est remédié à la situation ou si des progrès positifs significatifs sont réalisés, le Comité des Ministres, après avoir consulté l'Assemblée et le/la Secrétaire Général·e, pourra décider de mettre un terme à la procédure complémentaire conjointe. Dans tous les cas, le Comité des Ministres décidera de passer à la deuxième étape de la procédure au plus tard dans un délai de quatre semaines après avoir consulté l'Assemblée et le/la Secrétaire Général·e.
7. Dans les huit semaines suivantes, sur propositions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, et après des consultations avec l'État membre concerné, le/la Secrétaire Général·e élaborera, en coordonnant les différentes mesures proposées, une feuille de route qui sera soumise aux deux organes statutaires. Plus spécifiquement:
- 7.1. la feuille de route comprendra les actions concrètes, avec des délais stricts, devant être prises par l'État membre concerné et dressera la liste des initiatives et des activités proposées et planifiées par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, telles que les initiatives et activités proposées et planifiées par les différentes commissions de l'Assemblée, par les organes de suivi ou consultatifs de l'Organisation ou par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme qui permettraient d'amener l'État membre concerné à respecter les obligations et principes de l'Organisation;
- 7.2. la commission des questions politiques et de la démocratie, agissant au nom de l'Assemblée, examinera la feuille de route pour approbation lors de la réunion qui suivra immédiatement la transmission du texte par le/la Secrétaire Général·e;
- 7.3. si elle est approuvée par l'Assemblée, la feuille de route sera examinée et adoptée par le Comité des Ministres; si elle est rejetée, de nouvelles consultations devront avoir lieu pour la réviser.
8. Après l'adoption de la feuille de route, la procédure se poursuivra par la mise en œuvre de cette feuille de route. La mise en œuvre de la feuille de route se déroulera en étroite coopération avec l'État membre concerné et sera coordonnée par le/la Secrétaire Général·e. Plus spécifiquement:
- 8.1. l'objectif sera d'engager avec l'État membre concerné un dialogue constructif et coopératif permettant de remédier à la situation;

Résolution 2319 (2020)

- 8.2. durant la mise en œuvre de la feuille de route, les trois parties pourront convenir de faire des déclarations publiques conjointes;
 - 8.3. un dialogue régulier se déroulera avec l'État membre concerné, ainsi qu'entre le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e dans un format à définir dans la feuille de route, y compris le Comité mixte;
 - 8.4. l'Assemblée évaluera régulièrement la mise en œuvre de la feuille de route dans le cadre de son débat sur le rapport d'activité du Bureau. Le Bureau préparera son évaluation en s'appuyant, notamment, sur l'expertise des organes de suivi ou consultatifs de l'Organisation et du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme spécialisés en la matière, ainsi que des commissions de l'Assemblée, si nécessaire;
 - 8.5. s'il est remédié à la situation ou si des progrès positifs significatifs sont réalisés, le Comité des Ministres, après consultation de l'Assemblée parlementaire et du/de la Secrétaire Général·e, pourra décider de mettre un terme à la procédure dans les meilleurs délais;
 - 8.6. la mise en œuvre de la feuille de route devra intervenir dans les neuf mois suivant son adoption par le Comité des Ministres.
9. Si, après des consultations avec l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, le Comité des Ministres conclut à l'absence d'amélioration de la situation et que la violation grave de l'article 3 par l'État membre concerné persiste, il passera à la dernière phase de la procédure. Plus spécifiquement:
- 9.1. une décision du Comité des Ministres fondée sur l'article 8 du Statut suivra;
 - 9.2. la consultation préalable de l'Assemblée, conformément à la Résolution statutaire (51)30, nécessitera l'élaboration d'un rapport et un débat de l'Assemblée en vue de présenter, au Comité des Ministres, un avis sur l'application de l'article 8 du Statut;
 - 9.3. dans l'hypothèse où l'État membre concerné remédierait finalement à la situation pour qu'elle soit en conformité avec le Statut, le Comité des Ministres pourra, après des consultations avec l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, revenir sur sa décision prise en vertu de l'article 8. En cas d'exclusion, l'État membre concerné devra refaire une demande d'adhésion.
10. Tout changement nécessaire à la mise en œuvre de la présente résolution sera introduit dans le Règlement de l'Assemblée par une résolution ultérieure qui sera adoptée sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. La procédure complémentaire conjointe entrera en vigueur à la suite de l'adoption de cette résolution et d'une décision du Comité des Ministres allant dans le même sens.

Resolution 2319 (2020)¹
Provisional version

Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly welcomes the intensification of dialogue and contacts with the Committee of Ministers with a view to setting up a complementary joint procedure between the two statutory organs of the Council of Europe in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations. It reiterates that such a procedure, in which the two statutory organs and the Secretary General of the Council of Europe participate, will strengthen the Organisation's ability to react more effectively in situations where a member State violates its statutory obligations and will enhance the impact of any measures to be taken both regarding the member State concerned and the Organisation as a whole.

2. The Assembly refers in this respect to its initial proposal to set up a joint response procedure, in addition to existing procedures, included in [Resolution 2277 \(2019\)](#) and [Recommendation 2153 \(2019\)](#) "Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future", adopted in April 2019, and the positive follow-up given in the [Decision](#) on "A shared responsibility for democratic security in Europe – Ensuring respect for rights and obligations, principles, standards and values", adopted by the Committee of Ministers at its 129th Session (CM/Del/Dec(2019)129/2, Helsinki, 17 May 2019). It further recalls its [Resolution 2287 \(2019\)](#) "Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting", adopted on 24 June 2019, in which it expressed its firm commitment to making this proposal operational as soon as possible.

3. The Assembly takes note that, on 25 November 2019, Ms Amélie de Montchalin, French Secretary of State for European Affairs, transmitted to Ms Liliane Maury Pasquier, President of the Assembly, a draft decision by the Ministers' Deputies for the application of Articles 3 and 8 of the Statute of the Council of Europe "which enjoys a very broad support within the Committee of Ministers and could serve as a basis for an agreement with the Parliamentary Assembly". Referring to the Committee of Ministers extensive work "to define the principles and practical arrangements for the complementary joint reaction procedure" and "the close dialogue with the Parliamentary Assembly", the French Secretary of State underlined that "the objective is for us, working together, to be stronger and more effective in ensuring that all member States fully honour their commitments and duties".

4. In light of the above-mentioned decisions by the Assembly and the Committee of Ministers, discussions in and between the two statutory organs, at various levels and in various forms, with the participation of the former and current Secretary General of the Organisation, the Assembly resolves that the complementary joint procedure should be credible, predictable, reactive and reversible and governed by the following basic principles:

4.1. the primary aim of the complementary joint procedure is to bring a member State, through constructive dialogue and co-operation, into compliance with the obligations and principles of the Organisation, and avoid imposing sanctions;

1. *Assembly debate* on 29 January 2020 (6th Sitting) (see [Doc. 15024](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Frank Schwabe). *Text adopted by the Assembly* on 29 January 2020 (6th Sitting).



Resolution 2319 (2020)

- 4.2. this procedure, of an exceptional nature, is complementary to existing rules and regulations, building upon the [1994 Committee of Ministers Declaration](#) on compliance with commitments accepted by member States of the Council of Europe, and its implementation will not require any changes to the Statute. It will not affect existing procedures arising from statutory or conventional control mechanisms, neither will it affect the Assembly's existing monitoring procedure;
- 4.3. an underlying requirement is the conformity with existing roles and mandates of the two statutory organs, as well as of the Secretary General;
- 4.4. the procedure will address only the most serious violations of fundamental principles and values enshrined in the Statute of the Council of Europe;
- 4.5. the procedure can be initiated by either the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly or the Secretary General, and all three parties will participate in it;
- 4.6. the procedure will include a number of concrete and well-defined steps, with a strict timeframe fixed for each step by common agreement of the three parties;
- 4.7. before taking any decision throughout the process, any of the three parties will consult the other two. The active involvement of the member State concerned in all stages of the process is necessary as the aim of the procedure is to return, through constructive dialogue and co-operation, to a situation in which the member State concerned respects the obligations and principles of the Organisation;
- 4.8. it is a primary responsibility of any member State having violated the statutory obligations to take steps towards resolving the situation;
- 4.9. the procedure may ultimately lead to a decision to act under Article 8 of the Statute, which in all aspects lies with the Committee of Ministers, after prior consultation of the Parliamentary Assembly, in line with Statutory Resolution (51)30. The procedure does not preclude the direct implementation by the Committee of Ministers of Article 8, as provided in the Statute; neither does it preclude the possibility for the Assembly to ask the Committee of Ministers, through a recommendation, to directly act under Article 8 of the Statute.
5. The Assembly reiterates that the complementary joint procedure can be initiated by either the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly or the Secretary General. As regards initiation by the Assembly:
- 5.1. a motion for recommendation to initiate the complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations will be presented in both official languages and signed by at least one fifth of the component members (representatives and substitutes) of the Assembly, belonging to at least three political groups and fifteen national delegations; this will be the only means through which the complementary joint procedure can be initiated by the Assembly;
- 5.2. as soon as a motion to initiate the complementary joint procedure is tabled, the Committee on Political Affairs and Democracy will be automatically seized for report on this matter. The motion will be published as an official document within twenty-four working hours and immediately forwarded to the chairperson of the Committee on Political Affairs and Democracy who will place the item on the agenda of the following meeting of the committee for the appointment of a rapporteur. The draft report, including a preliminary draft recommendation on whether or not to initiate the complementary joint procedure, will be considered for adoption at the following committee meeting;
- 5.3. the report, including a draft recommendation, will be debated by the Assembly at the part-session which immediately follows its adoption by the committee. It will not be possible to propose a debate under urgent procedure for the initiation of the complementary joint procedure;
- 5.4. with a view to strengthening its legitimacy, the decision by the Assembly to initiate the complementary joint procedure will require a double majority, namely the relevant recommendation will have to be adopted by a majority of two thirds of the votes cast and a number of votes in favour equivalent to at least one third of the total number of members of the Assembly authorised to vote; if at least one of these two conditions is not met, the draft recommendation will be rejected;
- 5.5. taking into account that such procedure may ultimately lead to a decision to act under Article 8 of the Statute of the Council of Europe and in line with the above-mentioned basic principles, only the most serious violations of fundamental principles and values enshrined in the Statute of the Council of Europe, namely Article 3 of, and the Preamble to, the Statute, can justify the decision of the Assembly to initiate the complementary joint procedure with respect to a member State.

6. Immediately after any of the parties has initiated the procedure, a meeting of the Chairperson of the Committee of Ministers, the President of the Parliamentary Assembly and the Secretary General will take place, followed by a joint high-level mission to the member State in question, within four weeks of the decision of any of the three parties to initiate the procedure, in order to discuss the concerns that led to the initiation of the procedure and to seek clarification of the situation. They will thereafter report back on the outcome of the mission to the two statutory organs. As regards the follow-up:

6.1. the President of the Assembly will present to the Bureau of the Assembly the above-mentioned report on the outcome of the joint mission. This report, together with any proposals by the President of the Assembly for the Roadmap to be subsequently developed by the Secretary General of the Council of Europe, will be appended to the Bureau's progress report and debated by the Assembly in the context of the debate and vote on the Bureau's progress report;

6.2. on the basis of the outcome of the joint mission, if the situation were to be remedied, or significant positive progress made, the Committee of Ministers, having consulted the Assembly and the Secretary General, may decide to terminate the complementary joint procedure; in any event, the Committee of Ministers should decide on moving to the second step of the procedure not later than four weeks after having consulted the Assembly and the Secretary General.

7. Within the following eight weeks, upon proposals by the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, and after consultations with the member State concerned, the Secretary General will develop and submit to the two statutory organs a Roadmap, co-ordinating the various proposed measures. More specifically:

7.1. the Roadmap will contain concrete actions, with strict time frames, which the member State concerned should take, and it will list initiatives and activities proposed and planned by the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Secretary General, such as initiatives and activities proposed and planned by different Assembly committees, by monitoring or advisory bodies of the Organisation or by the Office of the Human Rights Commissioner that would help bringing the member State concerned into compliance with the obligations and principles of the Organisation;

7.2. the Committee on Political Affairs and Democracy, acting on behalf of the Assembly, will consider for approval the Roadmap at the meeting which immediately follows the submission of the text by the Secretary General;

7.3. if approved by the Assembly, the Roadmap will be examined and adopted by the Committee of Ministers; if rejected, there should be new consultations to revise it.

8. After the adoption of the Roadmap, the procedure will continue with the implementation of the Roadmap. The implementation of the Roadmap will be conducted in close co-operation with the member State concerned and will be co-ordinated by the Secretary General. More specifically:

8.1. the aim will be to engage with the member State concerned in a constructive and co-operative dialogue to help remedy the situation;

8.2. in the course of the implementation of the Roadmap, the three parties may agree to make joint public statements;

8.3. regular dialogue will take place with the member State concerned, as well as between the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Secretary General in a format to be defined in the Roadmap, including the Joint Committee;

8.4. the Assembly will regularly assess the implementation of the Roadmap through the debate on its Bureau's progress report. The Bureau will prepare its assessment relying on, inter alia, the expertise of the relevant monitoring and advisory bodies of the Organisation and the Office of the Human Rights Commissioner, as well as Assembly committees, as necessary;

8.5. if the situation were to be remedied, or significant positive progress made, the Committee of Ministers, having consulted the Parliamentary Assembly and the Secretary General, may decide to terminate the procedure without undue delay;

8.6. the implementation of the Roadmap should be foreseen within a total of 9 months of its adoption by the Committee of Ministers.

Resolution 2319 (2020)

9. If the Committee of Ministers, after consultations with the Parliamentary Assembly and the Secretary General, concludes that there has been no improvement of the situation, and a serious violation of Article 3 by the member State concerned continues to exist, it will move to the final stage of the procedure. More specifically:

9.1. a decision by the Committee of Ministers based on Article 8 of the Statute will follow;

9.2. the prior consultation of the Assembly, in line with Statutory Resolution (51)30, will require the preparation of a report and an Assembly debate with a view to providing the Committee of Ministers with an Opinion on the application of Article 8 of the Statute;

9.3. should the member State concerned eventually remedy the situation, bringing it into compliance with the Statute, the Committee of Ministers may, after consultations with the Parliamentary Assembly and the Secretary General, revoke its decision under Article 8. In case of exclusion, the State concerned will have to reapply for membership.

10. Any changes required to implement the present resolution will be introduced into its Rules of Procedure through a subsequent resolution to be adopted on the basis of a report by the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs. The complementary joint procedure will enter into force upon adoption of the latter resolution and a decision by the Committees of Ministers along the same lines.

Résolution 2320 (2020)¹
Version provisoire

Contestation pour des raisons substantielles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2287 \(2019\)](#) «Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote», qui, à l'issue d'une période d'absence de coopération au niveau parlementaire, a conduit au retour de la délégation russe à l'Assemblée et a confirmé la volonté affichée par l'Assemblée de recourir au dialogue pour apporter des solutions durables aux problèmes en suspens.
2. En outre, l'Assemblée renvoie à sa [Résolution 2292 \(2019\)](#) «Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie», dans laquelle elle a décidé de ratifier les pouvoirs de la délégation russe et d'appeler celle-ci à se conformer à toutes les recommandations de la [Résolution 1990 \(2014\)](#), de la [Résolution 2034 \(2015\)](#) et de la [Résolution 2063 \(2015\)](#) et à coopérer avec la commission de suivi et à engager un dialogue constructif sur le respect de ses engagements et obligations. Elle a invité la commission de suivi à présenter un rapport sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie dans les meilleurs délais, mais en avril 2020 au plus tard.
3. La commission de suivi a repris ses travaux à l'égard de la Fédération de Russie et a organisé un certain nombre d'auditions, dont les corapporteurs tiendront compte dans l'élaboration en cours du rapport. La délégation russe a coopéré pleinement avec la commission de suivi.
4. L'Assemblée observe que, au cours des six derniers mois depuis le retour de la Fédération de Russie à l'Assemblée, certaines autres recommandations qui figurent dans la [Résolution 2292 \(2019\)](#) ont également été mises en œuvre par la Fédération de Russie. Plus précisément, les 24 marins détenus illégalement dans le détroit de Kertch ont tous été envoyés en Ukraine dans le cadre d'un échange otages. Il s'agissait notamment d'une personne recherchée pour être interrogée en rapport avec la destruction de l'avion MH17. Certaines avancées ont été obtenues dans la mise en œuvre des accords de Minsk. La Fédération de Russie a participé aux libérations réciproques de prisonniers et, aux côtés de l'Ukraine, prépare d'autres échanges.
5. Pour ce qui est de ses obligations financières à l'égard du Conseil de l'Europe, la Fédération de Russie a versé l'ensemble des contributions dues au titre du budget ordinaire et des accords partiels. Les intérêts impayés font l'objet de discussions au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.
6. L'Assemblée reconnaît que l'évaluation générale de la situation du respect par la Fédération de Russie de ses engagements et obligations à l'égard du Conseil de l'Europe, et les [Résolutions 1990 \(2014\)](#), [2034 \(2015\)](#), [2063 \(2015\)](#) et [2292 \(2019\)](#), fait l'objet du rapport de suivi en cours d'élaboration. L'Assemblée rappelle sa position sur l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 janvier 2020 (6^e séance) (voir [Doc. 15050](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: M. Tiny Kox; et [Doc. 15054](#), avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Alvisé Maniero). *Texte adopté par l'Assemblée* le 29 janvier 2020 (6^e séance).



Résolution 2320 (2020)

7. En outre, l'Assemblée invite la commission de suivi à suivre attentivement le processus législatif en cours au sujet des modifications apportées actuellement à la Constitution en Fédération de Russie et souligne explicitement l'obligation faite à chaque État membre de se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

8. L'Assemblée décide d'évaluer les avancées réalisées à ce propos au cours de l'année 2020 et invite la commission de suivi à présenter le rapport de suivi complet dès que possible.

9. L'Assemblée souligne qu'elle représente la plus importante plate-forme parlementaire paneuropéenne où peut avoir lieu un dialogue politique sur les obligations nées pour la Fédération de Russie du Statut du Conseil de l'Europe auquel participent l'ensemble des parties concernées et où la Fédération de Russie peut être amenée à rendre des comptes sur la base des valeurs et des principes du Conseil de l'Europe.

10. L'Assemblée ne considère pas que les articles 8.2.a ou 8.2.b. sont applicables et décide par conséquent de ratifier les pouvoirs de la Fédération de Russie.

Resolution 2320 (2020)¹
Provisional version

Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2287 \(2019\)](#) on strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting, which, following a period of non-co-operation at the parliamentary level, led to the Russian delegation's return to the Assembly and confirmed the Assembly's commitment to dialogue as a means of finding lasting solutions for outstanding issues.
2. Furthermore, the Assembly refers to its [Resolution 2292 \(2019\)](#) on the Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation, in which it resolved to ratify the credentials and called on the Russian delegation to fulfil all recommendations included in [Resolution 1990 \(2014\)](#), [Resolution 2034 \(2015\)](#) and [Resolution 2063 \(2015\)](#) and co-operate with the Monitoring Committee and engage in a meaningful dialogue on the fulfilment of its commitments and obligations. It invited the Monitoring Committee to present a report on the honouring of the obligations and commitments by the Russian Federation at its earliest convenience, but no later than in April 2020.
3. The Monitoring Committee has resumed its work with regard to the Russian Federation and organised a number of hearings, which will be taken into account by the co-rapporteurs in their ongoing preparation of the report. The Russian delegation has co-operated fully with the Monitoring Committee.
4. The Assembly notes that, in the past six months since the Russian Federation's return to the Assembly, some other recommendations included in [Resolution 2292 \(2019\)](#) have also been addressed by the Russian Federation. In particular, all 24 illegally detained Ukrainian sailors captured in the Kerch Strait were returned to Ukraine as part of a hostage exchange. This included one person wanted for questioning in connection with the shooting down of airplane MH17. Some progress has been made with regard to the implementation of the Minsk Agreements. The Russian Federation has participated in so-called mutual release of detainees and, alongside Ukraine, is preparing other exchanges.
5. With regard to the financial obligations towards the Council of Europe, the Russian Federation has paid all due contributions to the ordinary budget and partial agreements. Unpaid interests are the subject of discussions in the Council of Europe Committee of Ministers.
6. The Assembly acknowledges that the general assessment of the state of compliance of the Russian Federation with its commitments and obligations towards the Council of Europe, and [Resolutions 1990 \(2014\)](#), [2034 \(2015\)](#), [2063 \(2015\)](#) and [2292 \(2019\)](#) is subject to the monitoring report under preparation. The Assembly recalls its position on the illegal annexation of Crimea by the Russian Federation.

1. *Assembly debate* on 29 January 2020 (6th Sitting) (see [Doc. 15050](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: M. Tiny Kox; and [Doc. 15054](#), opinion of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: M. Alvise Maniero). *Text adopted by the Assembly* on 29 January 2020 (6th Sitting).



Resolution 2320 (2020)

7. Furthermore, the Assembly invites the Monitoring Committee to follow closely the ongoing legislative process with regard to the constitutional amendments currently underway in the Russian Federation and explicitly underlines each member State's obligation to abide by the judgments of the European Court of Human Rights.
8. The Assembly resolves to assess the progress made in this respect in the course of 2020 and invites the Monitoring Committee to present the full monitoring report as soon as possible.
9. The Assembly emphasises that it constitutes the most important pan-European parliamentary platform where political dialogue on the Russian Federation's obligations under the Statute of the Council of Europe can take place with the participation of all those concerned, and where the Russian Federation can be held accountable on the basis of Council of Europe's values and principles
10. Therefore, the Assembly does not consider Rule 8.2.a. or 8.2.b. applicable and resolves to ratify the credentials of the Russian Federation.

Résolution 2321 (2020)¹
Version provisoire

Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par la désastreuse situation des enfants en Syrie et en Irak dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EIIS/*Daech*, sont ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe. La plupart de ces enfants sont âgés de moins de 12 ans, abandonnés dans des camps et des centres de détention sordides; ils manquent de nourriture, de refuge contre les intempéries, d'accès à l'eau potable, de services médicaux et d'éducation. Ils sont exposés aux risques de violence endémique, d'exploitation et d'abus sexuel, de trafic, de harcèlement et de radicalisation. Les filles sont particulièrement vulnérables et une approche et des politiques tenant compte du genre doivent être mises en place tout au long du processus pour atténuer risques et vulnérabilité. Bon nombre de ces enfants ne sont pas accompagnés et/ou sont orphelins. Au fil des jours, ces enfants seront de plus en plus nombreux à perdre la vie ou à voir leur existence brisée, à moins que les États membres concernés n'agissent sans plus tarder.

2. L'Assemblée reconnaît les difficultés considérables et les défis auxquels les autorités nationales sont confrontées pour rapatrier ces enfants, ainsi que l'extrême polarisation des opinions au sujet de leur rapatriement au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Elle souligne que ces enfants ne sont pas responsables des actes de leurs parents ni des situations dans lesquelles ils se trouvent. En outre, comme le stipule la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE), l'Assemblée souligne que les enfants sont titulaires de droits à titre personnel et que leurs droits ne peuvent donc pas être compromis par les actions de leurs parents.

3. L'Assemblée rappelle que les États membres du Conseil de l'Europe ont tous ratifié la CIDE, ainsi que les autres conventions applicables. Ils ont par conséquent pris l'engagement de protéger tous les enfants et de prendre toutes les mesures possibles en pratique pour garantir que les enfants touchés par les conflits armés bénéficient d'une protection et d'une prise en charge. Les Nations Unies, leur Conseil de sécurité et leurs agences ont tous rappelé que les enfants dont on estime que les parents ont fait allégeance à l'EIIS/*Daech* devraient être considérés avant tout comme des victimes.

4. L'Assemblée souligne que la CIDE stipule clairement qu'un enfant ne doit pas être séparé de ses parents contre leur gré, à moins qu'une telle séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Rester dans des camps ou des centres de détention ne peut être considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

5. L'Assemblée rappelle aux États membres leurs obligations et engagements à l'égard de ces enfants, qui découlent du droit international et européen des droits humains et du droit humanitaire; ils englobent, sans s'y limiter, la protection du droit à la vie; le droit de ne pas subir de mauvais traitements; la protection contre toute forme de violence physique ou psychologique, de préjudice, d'abus, de négligence ou de traitement négligeant, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris d'abus sexuels; de protection contre l'apatridie; ainsi que la nécessité de tenir compte avant tout de l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes

1. *Discussion par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (7^e séance)* (voir [Doc. 15055](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (7^e séance)*.

Voir également la [Recommandation 2169 \(2020\)](#).



Résolution 2321 (2020)

circonstances. Les États sont également tenus de mettre en place des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux, de fournir aux enfants et à ceux qui en ont la charge de l'aide dont ils ont besoin et de prendre toutes les mesures nationales, bilatérales et multilatérales adéquates pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin ou sous quelque forme que ce soit.

6. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée est convaincue que le fait de procéder activement au rapatriement, à la réadaptation et à la (ré)intégration de ces enfants sans plus tarder est une obligation née des droits humains et un devoir humanitaire. L'intégration de la prise en considération des droits de l'enfant dans les mesures de lutte contre le terrorisme représente non seulement un impératif sur le plan des droits humains, mais également une contribution essentielle à la sécurité nationale des pays concernés.

7. L'Assemblée appelle les médias à veiller à ce que la couverture médiatique ne fasse pas courir aux enfants un risque de préjudice physique ou psychologique. Les médias, les normes de publication, les codes de conduite et autres garanties devraient être mis en œuvre pour éviter de mettre les enfants en danger, de violer les normes de confidentialité et de causer des dommages aux enfants ou à leurs familles, comme le soulignent les Principes et lignes directrices de Paris sur les enfants associés aux forces armées ou des groupes armés.

8. À cette fin, l'Assemblée invite instamment les États membres:

8.1. en matière de rapatriement:

8.1.1. à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer le rapatriement immédiat de tous les enfants dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EIIS/Daech, sont ressortissants de leur État, indépendamment de leur âge ou de leur degré d'implication dans le conflit;

8.1.2. à rapatrier les enfants en compagnie de leur mère ou de la personne qui en a principalement la charge, sauf si cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant;

8.1.3. à éviter de prendre des mesures qui pourraient faire d'un enfant un apatride, y compris en veillant à ce que chaque enfant soit enregistré;

8.1.4. à dispenser une aide d'urgence à l'ensemble des enfants dans les camps et les centres de détention de Syrie et d'Irak, en vue d'atténuer la crise humanitaire qui règne dans ces établissements et de prodiguer des soins et une protection durables à tous les enfants victimes, quelle que soit leur nationalité;

8.1.5. à sensibiliser l'opinion publique à la situation des enfants concernés en se fondant sur des données fiables, afin d'atténuer les inquiétudes des citoyens sur le plan de la sécurité nationale;

8.2. en matière de réadaptation et de (ré)intégration:

8.2.1. à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer la réadaptation et la (ré)intégration efficaces de tous les enfants rapatriés dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EIIS/Daech, sont ressortissants de leur État;

8.2.2. à prendre en premier lieu toutes les mesures adéquates pour promouvoir le rétablissement physique et psychologique et la réinsertion sociale de ces enfants, indépendamment de leur âge ou de leur degré d'implication dans le conflit;

8.2.3. lorsque les enfants sont soupçonnés d'avoir commis des actes criminels, à respecter les garanties d'une procédure régulière et les normes applicables à un procès équitable, y compris la présomption d'innocence et le droit d'interjeter appel, en tenant compte à bon escient de leur âge et de leur sexe, dans le respect des normes applicables à la protection de l'enfance et à une justice adaptée aux enfants; et, si possible, à écarter les enfants de ces procédures pénales.

9. L'Assemblée invite instamment l'Union européenne à intégrer une approche fondée sur les droits humains et une perspective des droits de l'enfant dans ses efforts de lutte contre le terrorisme. Cette perspective doit être au cœur de la politique visant à «promouvoir le mode de vie européen», protéger les valeurs et citoyens européens et permettre l'émergence d'une société davantage résiliente au terrorisme et au radicalisme. Elle encourage l'Union européenne à poursuivre son soutien aux acteurs guidant la

Résolution 2321 (2020)

réadaptation et la (ré)intégration des enfants rapatriés (justice, services sociaux, collectivités territoriales, universités, société civile, etc.) et l'invite à partager les résultats et leçons apprises avec l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.



Resolution 2321 (2020)¹
Provisional version

International obligations concerning the repatriation of children from war and conflict zones

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is appalled by the dire situation of the children in Syria and Iraq whose parents, believed to be affiliated to ISIS/Daesh, are citizens of Council of Europe member States. Most of these children are below the age of 12, stranded in squalid camps and detention centres, lacking food, shelter from the elements, access to clean water, medical services and education. They are exposed to risks of endemic violence, exploitation and sexual abuse, trafficking, harassment, as well as radicalisation risks. Girls are especially vulnerable and a gender-sensitive approach and policies must be ensured throughout to mitigate risks and exposure. Many of the children are unaccompanied and/or orphans. With every day passing, more children's lives will be lost or ruined unless the member States concerned act without further delay

2. The Assembly acknowledges the significant difficulties and challenges national authorities face in their efforts to repatriate these children, as well as the existence of highly polarised opinions within Council of Europe member States on the question of repatriation of these children. The Assembly underlines that these children are neither responsible for the actions of their parents nor do they bear responsibility for the circumstances in which they find themselves. In addition, as stipulated by the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), the Assembly underlines that children are rights holders in their own capacity and hence their rights cannot be undermined by the actions of their parents.

3. The Assembly recalls that all Council of Europe member States have ratified the UNCRC, as well as other relevant Conventions, and have thus undertaken to protect all children and to take all possible steps in practice to ensure that children affected by armed conflict benefit from protection and care. The United Nations, its Security Council and its Agencies have all recalled that children whose parents are believed to have been affiliated to ISIS/Daesh should be considered victims first and foremost.

4. The Assembly underlines that the UNCRC clearly stipulates that a child should not be separated from their parents against their will, unless such separation is necessary for the best interest of the child. Continuing to stay in camps or detention facilities cannot be considered to be in the best interest of the child.

5. The Assembly reminds member States of their obligations and commitments to these children stemming from international and European human rights and humanitarian law, which include, but are not limited to, protection of the right to life, the right to be free of inhumane treatment, protection from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, protection from statelessness, as well as the need to give primary consideration to their best interests in all circumstances. States are also obliged to set up effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, and take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form.

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (7th Sitting) (see [Doc. 15055](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (7th Sitting).

See also [Recommendation 2169 \(2020\)](#).



Resolution 2321 (2020)

6. In the light of the above, the Assembly is convinced that actively repatriating, rehabilitating and (re-)integrating these children without further delay is a human rights obligation and a humanitarian duty. Integrating a child-rights perspective into counter-terrorism efforts is not only a human rights imperative but would also constitute an essential contribution towards the national security of the countries concerned.

7. The Assembly calls on the media to ensure that media coverage does not place children at risk of physical or psychological harm. Media, publication standards, codes of conduct and other safeguards should be implemented to prevent placing children at risk, violating confidentiality standards and otherwise causing harm to the children or their families, as underlined by the Paris Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups.

8. To this end, the Assembly urges member States to:

8.1. with respect to repatriation:

8.1.1. take all necessary measures to ensure immediate repatriation of all children whose parents, believed to be affiliated to ISIS/Daesh, are citizens of their State, regardless of their age or degree of involvement in the conflict;

8.1.2. repatriate children together with their mothers or primary care givers, unless it is not in the best interest of the child;

8.1.3. avoid taking measures which could result in a child becoming stateless, including by ensuring that every child is registered;

8.1.4. provide urgent assistance to all children in the camps and detention centres in Syria and Iraq with a view to alleviating the humanitarian crisis in these facilities, and to delivering sustainable care and protection to all child victims regardless of their nationality;

8.1.5. raise public awareness of the situation of the children concerned, based on reliable data, with a view to alleviating public concerns related to national security;

8.2. with respect to rehabilitation and (re-)integration:

8.2.1. take all necessary measures to ensure the effective rehabilitation and (re-)integration of all returnee children whose parents, believed to be affiliated to ISIS/Daesh, are citizens of their State;

8.2.2. first and foremost, take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of these children, regardless of their age or degree of involvement in the conflict;

8.2.3. where children are suspected of having committed criminal acts, adhere to due process and fair trial standards, including the presumption of innocence and the right to an appeal, with the appropriate consideration for age and gender, conforming to child-protection and child-friendly justice standards; if possible, divert children from such criminal proceedings altogether.

9. The Assembly urges the European Union to embed a human-rights approach and children's rights perspective in its counter-terrorism efforts. This perspective must be at the heart of the policy of 'promoting the European way of life', protecting European citizens and values and enabling the emergence of a society that is more resilient to terrorism and radicalism. The Assembly encourages the European Union to continue its support for those involved in the rehabilitation and (re-)integration of repatriated children (justice, social services, local governments, universities, civil society, etc.) and invites it to share the results and lessons learned with all Council of Europe member States.

Recommandation 2169 (2020)¹
Version provisoire

Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée souligne la gravité de la situation des enfants de Syrie et Irak dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EIIS/*Daech*, sont ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe. Elle déplore les conditions de vie de ces enfants: abandonnés dans des camps et des centres de détention sordides, ils manquent de nourriture, de refuge contre les intempéries, d'accès à l'eau potable, de services médicaux et d'éducation et sont exposés aux violences et aux abus, au trafic et à l'exploitation, ainsi qu'en proie à un taux élevé de maladies et de mortalité.

2. L'Assemblée estime que l'approche respectueuse des droits humains adoptée par le Conseil de l'Europe est essentielle pour lutter efficacement contre le terrorisme. Le fait d'abandonner les enfants bloqués en Syrie et en Irak dans des zones caractérisées par la guerre, les conflits et leurs conséquences, laisse ces enfants exposés à de graves violations de leurs droits ainsi qu'à un risque de radicalisation. Faire le choix de leur rapatriement, de leur rétablissement et de leur (ré)intégration équivaut à miser sur l'édification d'une société prospère et résiliente.

3. L'Assemblée prend note de la Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022) et de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021). Il s'agit de cadres stratégiques complémentaires, qui offrent d'utiles éléments d'orientation aux États membres du Conseil de l'Europe. Il convient toutefois de renforcer encore les synergies entre ces stratégies et leur complémentarité, en vue d'intégrer efficacement la prise en considération des droits de l'enfant dans les mesures de lutte contre le terrorisme.

4. Au vu de ces éléments, l'Assemblée appelle dans l'urgence le Comité des Ministres à:

4.1. veiller à ce que l'action menée par le Conseil de l'Europe contre le terrorisme, lorsqu'elle porte sur des questions relatives à l'enfance, privilégie l'intérêt supérieur de l'enfant, soit conforme aux priorités définies par la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant et assure une protection adéquate des droits de l'enfant;

4.2. inviter le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) à le conseiller sur les mesures que le Conseil de l'Europe devra prendre pour remédier à la situation des enfants rapatriés (y compris en ce qui concerne leur (ré)intégration), et de coordonner l'action qui aura été décidée;

4.3. prévoir une table ronde parlementaire consacrée aux mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe pour rapatrier et réinsérer les enfants des zones caractérisées par la guerre, les conflits et leurs conséquences, dans le cadre de la Conférence sur le rôle des femmes et des enfants dans le terrorisme, organisée par la Division anti-terrorisme du Conseil de l'Europe en juin 2020.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7^e séance) (voir [Doc. 15055](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7^e séance).



Recommendation 2169 (2020)¹
Provisional version

International obligations concerning the repatriation of children from war and conflict zones

Parliamentary Assembly

1. The Assembly stresses the gravity of the situation of the children in Syria and Iraq whose parents, believed to be affiliated to ISIS/*Daesh*, are citizens of Council of Europe member States. It deplores the living conditions these children are confronted with: stranded in squalid camps and detention centres, lacking food, shelter from the elements, access to clean water, medical services and education, and exposed to violence, abuse, trafficking and exploitation, and a high rate of illness and mortality.
2. The Assembly considers that the human-rights based approach of the Council of Europe is essential for effectively combating terrorism. Abandoning the children stranded in Syria and Iraq in zones characterised by war, conflict and their aftermath, leaves these children exposed to grave violations of their rights as well as risks of radicalisation. Investing in their repatriation, recovery and (re-)integration is an investment in building prosperous and resilient societies.
3. The Assembly takes note of the Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022) and the Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021). These are complementary policy frameworks, which provide useful guidance for the Council of Europe member States. However, synergies and complementarity between these Strategies should be further reinforced, with a view to effectively integrating a child-rights perspective into counter-terrorism efforts.
4. In view of these elements, the Assembly calls, in this urgent situation, on the Committee of Ministers to:
 - 4.1. ensure that Council of Europe action against terrorism, when dealing with child-related issues: is focused on the best interest of the child; is in line with the priorities set by the Council of Europe Strategy for the Rights of the Child; and ensures adequate protection of children's rights;
 - 4.2. invite the Steering Committee for the Rights of the Child (CDENF) to advise it on appropriate action to be taken by the Council of Europe to address the situation of child returnees (including with respect to their (re-)integration), and to co-ordinate action decided upon;
 - 4.3. include a parliamentary round table on measures taken by the Council of Europe member States to repatriate and reintegrate children from zones characterised by war, conflict and their aftermath, as part of the Conference on the roles of women and children in terrorism, organised by the Council of Europe Counter-Terrorism Division in June 2020.

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (7th Sitting) (see [Doc. 15055](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (7th Sitting).



Résolution 2322 (2020)¹
Version provisoire

Cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan

Assemblée parlementaire

1. La question des cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan est une source de préoccupation majeure pour le Conseil de l'Europe depuis l'adhésion du pays à l'Organisation. L'[Avis n° 222 \(2000\)](#) demandait à l'Azerbaïdjan «de libérer ou rejuger ceux des prisonniers qui sont considérés comme des "prisonniers politiques" par des organisations de protection des droits de l'homme». Se conformant à une décision du Comité des Ministres, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de l'époque avait nommé trois experts indépendants pour examiner plusieurs affaires. Ces préoccupations ont perduré au cours des années qui ont suivi. La [Résolution 1272 \(2002\)](#) appelait l'Azerbaïdjan à «faire preuve d'une volonté politique plus forte pour résoudre l'ensemble du problème»; dans sa [Résolution 1359 \(2004\)](#), l'Assemblée demandait instamment l'Azerbaïdjan «de trouver une issue définitive à ce problème»; et dans sa [Résolution 1457 \(2005\)](#), l'Assemblée «[condamnait] fermement les dysfonctionnements graves du système judiciaire de l'Azerbaïdjan», notant que «les autorités azerbaïdjanaises [continuaient] de procéder à l'arrestation et à la condamnation de centaines de personnes, pour des raisons manifestement politiques». Ces dernières années, l'Assemblée a continué de faire part de son inquiétude, comme le montrent la [Résolution 2184 \(2017\)](#) et la [Résolution 2185 \(2017\)](#), dans laquelle elle invite instamment l'Azerbaïdjan à «libérer les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes, les militants politiques et ceux de la société civile qui ont été emprisonnés pour des motifs politiques».

2. Récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un très grand nombre d'arrêts constatant des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5) qui découlent de l'arrestation et de la détention arbitraires d'opposants politiques, de militants de la société civile, de défenseurs des droits de l'homme et de journalistes critiques, souvent assorties de violations de leurs libertés d'expression ou de réunion. Six arrêts, sur un total de neuf affaires, ont exceptionnellement conclu à des violations de l'article 18 de la Convention fondées sur l'utilisation abusive par les autorités des dispositions de droit pénal relatives à l'arrestation et à la détention à des fins non admises par la Convention. Dans l'un de ces six arrêts, la Cour a indiqué qu'il existait «une troublante tendance marquée à l'arrestation et à la détention arbitraires de personnes critiques à l'égard du gouvernement, de militants de la société civile et de défenseurs des droits de l'homme au moyen de poursuites engagées en guise de représailles et d'un détournement du droit pénal au mépris de la prééminence du droit». La Cour a donc appelé l'Azerbaïdjan à prendre des mesures générales portant «en priorité, sur la protection de ceux qui critiquent le gouvernement, les militants de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme contre les arrestations et les détentions arbitraires. Les mesures à prendre doivent aussi assurer l'abandon des poursuites engagées en guise de représailles et du détournement du droit pénal contre ce groupe d'individus et la non-répétition de pratiques similaires à l'avenir.»

3. De nombreux arrêts de la Cour constatant une arrestation et une détention arbitraires en Azerbaïdjan concernent la détention administrative. Selon ces arrêts, l'arrestation et la détention sans fondement des requérants, en l'absence d'un contrôle juridictionnel satisfaisant, auraient découragé ces derniers de participer à des rassemblements politiques et pourraient dissuader d'autres partisans de l'opposition ou le grand public

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7^e séance) (voir [Doc. 15020](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Thorhildur Sunna Ævarsdóttir). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7^e séance).

Voir également la [Recommandation 2170 \(2020\)](#).



Résolution 2322 (2020)

de prendre part à des manifestations et à des débats politiques ouverts, ce qui constitue une violation de la liberté de réunion. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de ces arrêts, le Comité des Ministres évoque les «problèmes structurels révélés par le présent groupe d'affaires».

4. Les arrêts de la Cour constatant une violation de l'article 18 et de très nombreux autres arrêts faisant état d'une détention arbitraire établissent des faits qui correspondent clairement à la définition de «prisonnier politique» donnée par l'Assemblée dans sa [Résolution 1900 \(2012\)](#). La mention par la Cour d'un certain nombre d'autres requêtes pendantes soulevant des questions similaires, sa description d'une «troublante tendance marquée» et son appel à prendre des mesures générales pour lutter contre les causes de cette situation, ainsi que la mention faite par le Comité des Ministres de «problèmes structurels» dont découlent les abus de détention administrative, montrent que l'Azerbaïdjan doit impérativement mener des réformes fondamentales pour satisfaire à ses obligations nées de la Convention.

5. Dans la première affaire où elle a conclu à une violation de l'article 18, la Cour a également statué, en vertu de l'article 46, paragraphe 4, de la Convention, que l'Azerbaïdjan avait refusé de se conformer à son arrêt précédent. L'Assemblée est préoccupée par le fait que cinq ans et demi après l'arrêt initial, et huit mois après l'arrêt rendu en vertu de l'article 46, paragraphe 4, aucune mesure individuelle importante n'a encore été prise pour assurer au requérant, M. Ilgar Mammadov, une réparation intégrale. Ce constat vaut également pour les autres requérants dans les affaires où la Cour a conclu à des violations de l'article 18.

6. L'Assemblée prend également note des différentes listes de prisonniers politiques signalés qui ont été établies par diverses organisations nationales et internationales de la société civile. Elle considère que les nombreux arrêts de la Cour, notamment ceux qui constatent l'existence d'une «troublante tendance marquée», confirment la crédibilité des listes les plus exhaustives, détaillées et régulièrement mises à jour. Elle conclut que les personnes figurant sur ces listes peuvent être considérées comme des prisonniers politiques dont la détention viole les droits fondamentaux, et qu'elles doivent donc être libérées. Elle reconnaît que cette présomption est réfragable, mais seulement à l'issue d'un examen approfondi des affaires par une instance indépendante et impartiale. En acceptant cette approche, les autorités azerbaïdjanaises démontreraient leur volonté de régler des affaires individuelles sans l'intervention de la Cour. Ce serait, en outre, conforme au principe de subsidiarité qui sous-tend le système de protection de la Convention.

7. L'Assemblée rappelle les conclusions du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) qui montrent que les détenus, y compris les prisonniers politiques, sont incarcérés dans des conditions inadéquates et exposés à de graves mauvais traitements dans les commissariats de police, les centres de détention provisoire et les prisons en Azerbaïdjan. Elle souligne que l'exercice des libertés fondamentales d'expression, de réunion et d'association ne devrait pas dépendre du fait qu'une personne soit suffisamment courageuse pour faire face à de tels risques.

8. L'Assemblée prend note du recours répété à la grâce présidentielle pour libérer des détenus condamnés, notamment les nombreux détenus considérés comme des prisonniers politiques. Si la libération de personnes emprisonnées à tort est toujours une bonne nouvelle, la grâce présidentielle – qui est souvent subordonnée à la présentation d'excuses – ne peut effacer entièrement les effets de l'injustice, et son utilisation généralisée jette un doute sur le bon fonctionnement du système de justice pénale. Elle ne saurait en aucun cas se substituer à un pouvoir judiciaire indépendant qui empêcherait des détentions injustes et motivées par des considérations politiques.

9. L'Assemblée se félicite des mesures prises par les autorités azerbaïdjanaises ces dernières années pour réformer les systèmes pénitentiaire, pénal et judiciaire, notamment le décret-loi de 2017 et le décret présidentiel de 2019. Elle salue, par exemple, les mesures prises pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que la réforme du ministère public, qui supprime la mention de la «surveillance» exercée par le président. Elle se félicite de la diminution du nombre de personnes arrêtées ou placées en détention, ainsi que de la volonté croissante des juges de refuser de donner suite aux demandes de placement en détention provisoire. Elle n'est toutefois pas encore convaincue que les mesures prises jusqu'à présent suffiront à atteindre les résultats précis exigés par la Cour. Elle continuera par conséquent à suivre attentivement l'évolution de la situation et espère pouvoir collaborer avec les autorités azerbaïdjanaises à cet égard.

10. Au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan avait admis l'existence de prisonniers politiques et coopéré pour organiser leur libération. Depuis, sa position a évolué vers une attitude de déni. Au vu des nombreux arrêts rendus récemment par la Cour, en particulier ceux qui constatent des violations de l'article 18, cette position n'est plus défendable. Il ne fait plus aucun doute que l'Azerbaïdjan est

Résolution 2322 (2020)

confronté à un problème de prisonniers politiques et que ce problème découle de causes structurelles et systémiques. Les réformes récentes constituent un pas en avant, mais il reste encore beaucoup à faire si l'on veut résoudre ce problème de façon totale et définitive.

11. L'Assemblée appelle par conséquent:

11.1. le Parlement azerbaïdjanais et ses membres, ainsi que le Gouvernement azerbaïdjanais, à reconnaître officiellement toutes les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts constatant une violation de l'article 18 de la Convention, y compris l'existence d'une «troublante tendance marquée», condition préalable au succès des mesures requises pour exécuter pleinement et efficacement ces arrêts;

11.2. les membres de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'Assemblée parlementaire et leurs collègues au sein du Parlement azerbaïdjanais à exercer leur rôle de contrôle législatif et exécutif pour veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour exécuter pleinement et efficacement les arrêts de la Cour et empêcher de nouvelles détentions arbitraires motivées par des considérations politiques;

11.3. la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'Assemblée parlementaire à coopérer avec la rapporteure dans le cadre de ses travaux sur le suivi de la présente résolution, conformément à l'article 50, paragraphe 1, du Règlement, notamment en fournissant des informations sur les activités mises en œuvre par le Parlement azerbaïdjanais et d'autres autorités pour appliquer cette résolution;

11.4. Le Gouvernement azerbaïdjanais à:

11.4.1. soumettre les cas des personnes figurant sur les listes les plus complètes, détaillées et régulièrement mises à jour des prisonniers politiques présumés à l'examen d'un organe indépendant et impartial, et à libérer ceux qui se révéleraient être des prisonniers politiques conformément à la définition énoncée dans la [Résolution 1900 \(2012\)](#);

11.4.2. adopter une approche globale, en abordant ensemble les problèmes relatifs à la magistrature, au ministère public, à la police, au système de détention et à la détention administrative de façon cohérente et coordonnée, de manière à garantir la non-répétition des détentions arbitraires motivées par des considérations politiques, comme l'exige la Cour européenne des droits de l'homme;

11.4.3. prendre rapidement toutes les mesures possibles en vue de l'exécution complète des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, afin de garantir, entre autres, que MM. Ilgar Mammadov et Anar Mammadli puissent se présenter aux élections et que M. Rasul Jafarov puisse exercer à nouveau ses activités d'avocat;

11.4.4. coopérer pleinement avec le Comité des Ministres dans sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans le cadre de sa procédure soutenue, notamment en soumettant rapidement des plans d'action détaillés et complets qui exposent les mesures à prendre et en fournissant en temps utile des informations exhaustives et actualisées avant les réunions pertinentes du Comité des Ministres.

12. L'Assemblée invite les corapporteurs sur l'Azerbaïdjan de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que le rapporteur sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme à prendre en compte la présente résolution dans leurs travaux.

Resolution 2322 (2020)¹
Provisional version

Reported cases of political prisoners in Azerbaijan

Parliamentary Assembly

1. The issue of reported cases of political prisoners in Azerbaijan has been of acute concern to the Council of Europe since before the country acceded to the Organisation. [Opinion 222 \(2000\)](#) called on Azerbaijan “to release or to grant a new trial to those prisoners who are regarded as ‘political prisoners’ by human rights protection organisations”. The then Secretary General of the Council of Europe, following a decision of the Committee of Ministers, appointed three independent experts to examine cases. These concerns persisted during the years that followed. [Resolution 1272 \(2002\)](#) called on Azerbaijan “to show a stronger political will to solve the problem in its entirety”; in [Resolution 1359 \(2004\)](#), the Assembly urged Azerbaijan “to find a lasting solution to this problem”; and [Resolution 1457 \(2005\)](#), the Assembly “firmly [condemned] the serious dysfunctions of the Azerbaijani judicial system”, noting that “the Azerbaijani authorities have continued to arrest and convict hundreds of persons for clearly political reasons”. The Assembly has continued to express concern in recent years, as shown by [Resolution 2184 \(2017\)](#) and [Resolution 2185 \(2017\)](#), in which it called on Azerbaijan to “release human rights defenders, journalists and civic and political activists who were imprisoned on politically motivated grounds”.

2. In recent years, the European Court of Human Rights has issued a very large number of judgments finding violations of the European Convention on Human Rights (ETS No.5) arising from arbitrary arrest and detention of opposition politicians, civil society activists, human rights defenders and critical journalists, often combined with violations of their freedoms of expression or assembly. Six of these judgments, in a total of nine cases, exceptionally found violations also of Article 18 of the Convention based on the authorities’ misuse of criminal law provisions on arrest and detention for purposes not permitted under the Convention. In one of these six judgments, the Court stated that there was a “troubling pattern of arbitrary arrest and detention of government critics, civil society activists and human-rights defenders through retaliatory prosecutions and misuse of criminal law in defiance of the rule of law”. The Court therefore called on Azerbaijan to implement general measures focusing, “as a matter of priority, on the protection of critics of the government, civil society activists and human-rights defenders against arbitrary arrest and detention. The measures to be taken must ensure the eradication of retaliatory prosecutions and misuse of criminal law against this group of individuals and the non-repetition of similar practices in the future.”

3. Many of the judgments of the Court finding arbitrary arrest and detention in Azerbaijan concern administrative detention. These judgments stated that the unfounded arrest and detention of the applicants, without proper judicial scrutiny, would have discouraged them from participating in political rallies and could deter other opposition supporters and the public at large from attending demonstrations and participating in open political debate, in violation of the freedom of assembly. In its supervision of implementation of these judgments, the Committee of Ministers has referred to “the structural problems revealed by the present group of cases”.

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (7th Sitting) (see [Doc. 15020](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Thorhildur Sunna Ævarsdóttir). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (7th Sitting).

See also [Recommendation 2170 \(2020\)](#).



Resolution 2322 (2020)

4. The judgments of the Court finding a violation of Article 18, and those in very many other judgments finding arbitrary detention, establish facts that clearly satisfy the Assembly's definition of 'political prisoner', as set out in its [Resolution 1900 \(2012\)](#). The Court's mention of a number of further pending cases raising similar issues, its description of a "troubling pattern", and its call for general measures to address the causes, along with the Committee of Ministers' reference to "structural problems" underlying misuse of administrative detention, show that fundamental reforms are necessary if Azerbaijan is to fulfil its obligations under the Convention.

5. In the first case in which it found a violation of Article 18, the Court has also issued a ruling under Article 46(4) of the Convention that Azerbaijan had refused to abide by its earlier judgment. The Assembly is concerned that five and a half years after the original judgment, and eight months since the Article 46(4) ruling, important individual measures have still not been taken to restore fully the situation of the applicant, Mr Ilgar Mammadov. This is true also for the other applicants in cases in which the Court found violations of Article 18.

6. The Assembly also notes the various lists of reported political prisoners that have been maintained by national and international civil society organisations. It considers that the Court's numerous judgments, and in particular its finding of a "troubling pattern", confirm the credibility of the most extensive, detailed and regularly updated lists. It concludes that persons featuring on these lists can be presumed to be political prisoners whose detention violates their human rights and who should therefore be released. It acknowledges that this presumption is rebuttable, but only after careful review of the cases by an independent and impartial body. By accepting this approach, the Azerbaijani authorities would demonstrate their willingness to resolve individual cases without the need for intervention by the Court. This would, furthermore, be in accordance with the principle of subsidiarity underpinning the protection system of the Convention.

7. The Assembly recalls the findings of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) showing that detainees, including political prisoners, are at risk of inadequate conditions and serious ill-treatment in Azerbaijani police stations, pre-trial detention centres and prisons. It underlines that the exercise of the fundamental freedoms of expression, assembly and association should not depend on whether one is brave enough to face such risks.

8. The Assembly notes the repeated use of presidential pardons to release convicted prisoners, including many who were reported to be political prisoners. Whilst the release of wrongly imprisoned people is always welcome, presidential pardons, which are often conditional on an apology, do not fully erase the effects of injustice and their extensive use casts doubt on the proper functioning of the criminal justice system. They are no substitute for an independent judiciary that prevents unjust and politically motivated detention in the first place.

9. The Assembly welcomes the steps taken by the Azerbaijani authorities in recent years to reform the penitentiary, criminal justice and judicial systems, including the Executive Order of 2017 and the Presidential Decree of 2019. It welcomes, for example, the measures taken to increase judicial independence and the reform of the Law on the Prosecutor's Office to remove the reference to its "oversight" by the President. It welcomes the decrease in the number of people who are arrested or in custody and the judges' increasing willingness to decline prosecution requests for pre-trial detention orders. It is yet to be convinced, however, that the measures taken thus far will suffice to achieve the specific results required by the Court. It will therefore continue to follow developments closely and looks forward to co-operating with the Azerbaijani authorities in this respect.

10. When Azerbaijan joined the Council of Europe, it recognised the existence of political prisoners and co-operated on measures to release them. Since then, its position has shifted to one of denial. With the numerous recent Court judgments, in particular those finding violations of Article 18, that position is no longer tenable. There can no longer be any doubt that Azerbaijan has a problem of political prisoners and that this problem is due to structural and systemic causes. Recent reforms are welcome, but much more remains to be done if the problem is to be fully and durably resolved.

11. The Assembly therefore calls on:

11.1. the Azerbaijani Parliament and its members and the Azerbaijani Government to recognise formally all of the findings of the European Court of Human Rights in its judgments establishing a violation of Article 18 of the Convention, including the existence of the "troubling pattern", as a necessary precondition for the success of the measures required to implement those judgments fully and effectively;

Resolution 2322 (2020)

11.2. the members of the Azerbaijani delegation to the Parliamentary Assembly and their colleagues in the Azerbaijani Parliament to use their legislative and executive oversight roles to ensure that all necessary measures are taken to implement fully and effectively the Court's judgments and prevent further recurrence of politically motivated arbitrary detention;

11.3. the Azerbaijani delegation to the Parliamentary Assembly to co-operate with the rapporteur in the course of her work on follow-up to the present resolution, in accordance with Rule 50(1) of the Rules of Procedure, including by providing information on the activities of the Azerbaijani Parliament and other authorities to implement this resolution;

11.4. the Azerbaijani Government to:

11.4.1. subject the cases of persons on the most extensive, detailed and regularly updated lists of alleged political prisoners to review by an independent and impartial body and to release those found to be political prisoners in accordance with the definition set out in [Resolution 1900 \(2012\)](#);

11.4.2. take a holistic approach, addressing problems relating to the judiciary, the Prosecutor General's office, the police, the detention system and administrative detention together in a coherent and co-ordinated way, so as to ensure the non-repetition of politically motivated arbitrary detention, as required by the European Court of Human Rights;

11.4.3. take promptly every possible step towards full implementation of the judgments of the European Court of Human Rights, so as to ensure, amongst other things, that Mr Ilgar Mammadov and Mr Anar Mammadli may stand as candidates in elections and that Mr Rasul Jafarov can resume his professional activities as a lawyer;

11.4.4. co-operate fully with the Committee of Ministers in its supervision of the implementation of judgments of the European Court of Human Rights, especially under its enhanced procedure, including by promptly submitting detailed and comprehensive action plans setting out the measures to be taken and by providing full and up-to-date information in good time before relevant meetings of the Committee of Ministers.

12. The Assembly encourages the co-rapporteurs on Azerbaijan of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe and the rapporteur on implementation of judgments of the European Court of Human Rights of the Committee on Legal Affairs and Human Rights to take account of the present resolution in their work.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2170 (2020)¹

Version provisoire

Cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa [Résolution 2322 \(2020\)](#) «Les cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan»:

1.1. rappelle les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Azerbaïdjan dans lesquels elle a constaté des violations de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5);

1.2. se félicite de la décision du Comité des Ministres de procéder à la surveillance de l'exécution de ces arrêts, ainsi que de ceux dans le groupe d'affaires *Gafgaz Mammadov* concernant la détention administrative dans le cadre de sa procédure soutenue; salue l'attention particulière qu'il porte aux mesures individuelles et aux mesures générales requises pour résoudre les problèmes structurels et systémiques révélés par ces arrêts;

1.3. encourage le Comité des Ministres à veiller à ce que les mesures à prendre pour mettre en œuvre les arrêts dans les affaires relevant de l'article 18 permettent aux requérants de se porter candidats aux élections, quelle que soit la date à laquelle elles auront lieu.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7^e séance) (voir [Doc. 15020](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Thorhildur Sunna Ævarsdóttir). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7^e séance).



Recommendation 2170 (2020)¹
Provisional version

Reported cases of political prisoners in Azerbaijan

Parliamentary Assembly

1. Referring to its [Resolution 2322 \(2020\)](#) on “Reported cases of political prisoners in Azerbaijan”, the Parliamentary Assembly:

- 1.1. recalls the judgments of the European Court of Human Rights against Azerbaijan in which it found violations of Article 18 of the European Convention on Human Rights (ETS No.5);
- 1.2. welcomes the Committee of Ministers’ decision to supervise the implementation of these judgments, as well as the *Gafgaz Mammadov* group of judgments concerning administrative detention, under its enhanced procedure; welcomes its close attention to both the individual measures and the general measures required to resolve the structural and systemic problems that those judgments reveal;
- 1.3. encourages the Committee of Ministers to ensure that the measures to be taken to implement the judgments in the Article 18 cases will allow for the applicants to stand as candidates in elections, whenever they take place.

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (7th Sitting) (see [Doc. 15020](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Thorhildur Sunna Ævarsdóttir). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (7th Sitting).



Résolution 2323 (2020)¹
Version provisoire

Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire prend note avec une vive préoccupation du nombre élevé de victimes de la traite des êtres humains en Europe, dont la plupart sont soumises à la prostitution, au travail forcé, au trafic d'organes, au mariage forcé ou à l'adoption illégale. Ces dernières années, l'Europe a été plus que jamais l'une des principales destinations des migrants, qui sont les premières cibles des trafiquants et des passeurs pour ces formes d'exploitation.
2. Rappelant sa [Résolution 1922 \(2013\)](#) sur la traite des travailleurs migrants à des fins de travail forcé et sa [Résolution 1983 \(2014\)](#) sur la prostitution, la traite et l'esclavage moderne en Europe, l'Assemblée soutient pleinement la décision du Comité des Ministres d'examiner les moyens de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, prise lors de sa 129^e session le 17 mai 2019 à Helsinki. Le Conseil de l'Europe devrait en faire davantage pour combattre la traite des êtres humains et faire en sorte que ses normes juridiques soient adéquates et mises en œuvre par tous les États membres.
3. Saluant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui reconnaît que l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) interdit la traite des êtres humains, l'Assemblée souligne que les États membres sont tenus de protéger toute personne relevant de leur juridiction contre la traite et que les victimes de la traite sont en droit de saisir en dernier recours la Cour européenne des droits de l'homme de toute violation de cette protection.
4. L'Assemblée constate que l'article 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit spécifiquement l'interdiction de la traite des êtres humains. Cette disposition lie tous les États membres et organes de l'Union européenne, et devrait être considérée comme une référence dans l'interprétation de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.
5. Reconnaisant l'important travail effectué par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) sur la base de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), l'Assemblée appelle les Parties à cette convention à assurer la mise en œuvre effective et rapide de toutes les recommandations qui leur sont respectivement adressées. Les parlementaires nationaux devraient soutenir la mise en œuvre nationale des recommandations figurant dans les rapports respectifs du GRETA. Les États membres devraient intensifier leurs efforts pour collecter des données statistiques et produire des estimations officielles concernant les victimes de la traite, et mettre ces informations à la disposition du GRETA.
6. Les victimes de la traite sont de plus en plus nombreuses dans toute l'Europe, en particulier parmi les migrants. Leur exploitation s'accompagne souvent de violences et de menaces physiques et psychologiques. La prévention de la traite et la protection des victimes doivent être une priorité de premier ordre. À cet effet,

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance) (voir [Doc. 15023](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Vernon Coaker; et [Doc. 15051](#), avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: Mme Isabelle Rauch). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance).

Voir également la [Recommandation 2171 \(2020\)](#).



Résolution 2323 (2020)

les États membres devraient, en particulier, veiller à ce que les victimes de la traite ne soient pas sanctionnées, à ce qu'elles bénéficient de services de santé et d'une assistance juridique adéquats, et à ce qu'il existe des programmes de protection des témoins pour faciliter leurs témoignages contre les trafiquants.

7. L'Assemblée souligne que la traite des êtres humains affecte de façon disproportionnée les femmes et les filles, qui représentent la vaste majorité des victimes. Une perspective de genre devrait être prise en compte dans l'analyse des phénomènes de traite et dans la conception et la mise en œuvre de toute action et politique de prévention et de lutte contre ce fléau.

8. Se référant à l'article 4 (b) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, l'Assemblée rappelle aux États membres que tout signe indicateur de contrainte, d'abus d'autorité ou de vulnérabilité, de tromperie ou de paiement pour exploitation doit conduire à la présomption que le consentement aux formes d'exploitation visées par la convention n'a pas été donné librement, et qu'il est donc, en vertu de cette disposition, sans effet. Les services répressifs nationaux devraient veiller à ce qu'aucune infraction de traite ne reste impunie.

9. Se référant à l'article 2 de la directive 2011/36/UE de l'Union européenne concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, l'Assemblée considère que l'article 4 (a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains pourrait inclure l'exploitation des activités criminelles d'autrui.

10. En outre, l'Assemblée invite les Parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains à envisager d'adopter des politiques communes pour lutter contre la traite aux fins de mariage forcé ou d'adoption illégale et pour mieux protéger les victimes. A cet égard, l'Assemblée souligne la pertinence de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes (STCE n° 210, "Convention d'Istanbul") et invite les États membres du Conseil de l'Europe à la signer et la ratifier, s'ils ne l'ont pas fait.

11. Se référant à l'article 15 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116), l'Assemblée invite les États membres à veiller à ce que les victimes de la traite reçoivent une indemnisation de la part des auteurs de la traite ou des autorités publiques, soient informées dans une langue qu'elles comprennent des procédures judiciaires et administratives pertinentes, et bénéficient de l'assistance d'un défenseur et d'une assistance juridique gratuite. La saisie par les autorités d'avoirs financiers provenant de la traite devrait servir à financer des mesures en faveur des victimes.

12. En référence au Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée («Convention de Palerme», 2000), les États membres devraient renforcer au niveau européen l'interdiction du trafic illicite de migrants et garantir les droits des victimes qui ont fait l'objet d'un tel trafic vers l'Europe.

13. L'Assemblée note que le prélèvement et le trafic d'organes peuvent relever à la fois de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 et de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains de 2015 (STCE n° 216); elle invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier les deux conventions. Les États observateurs et les partenaires pour la démocratie sont également encouragés à adhérer à ces conventions afin d'apporter leur concours à l'action du Conseil de l'Europe face à ce défi mondial.

14. En ce qui concerne les enfants victimes de la traite, l'Assemblée rappelle que la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels de 2007 (STCE n° 201) est le premier instrument à ériger en infractions pénales les différentes formes d'abus sexuels sur enfants et qu'elle contient des dispositions portant sur les programmes d'assistance aux victimes et sur le signalement des soupçons d'exploitation ou d'abus sexuels. Le fait, pour un enfant, d'être un migrant en situation irrégulière ou un migrant non accompagné devrait être considéré comme une situation de particulière vulnérabilité au sens de l'article 18 (1.b) de cette convention; en conséquence, le fait, pour un adulte, de se livrer à des activités sexuelles avec un enfant âgé de moins de 18 ans dans une telle situation devrait être érigé en infraction pénale.

15. En ce qui concerne les victimes de mariages forcés, la Convention d'Istanbul exige que le fait commis intentionnellement de forcer un adulte ou un enfant à contracter un mariage soit érigé en infraction pénale (article 37). La Convention étant axée sur la protection des victimes, elle crée l'obligation de faire en sorte que les victimes puissent récupérer leur statut de résident si elles ont quitté leur pays de résidence pour une période plus longue que celle légalement autorisée (sans pouvoir y retourner) parce qu'elles ont été amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage (article 59). En outre, la Convention exige des États parties qu'ils

Résolution 2323 (2020)

fassent en sorte que la violence fondée sur le genre puisse être reconnue comme une forme de persécution au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (article 60). Enfin, la Convention réitère l'obligation de respecter le principe du non-refoulement, en particulier en ce qui concerne les victimes de violence fondée sur le genre nécessitant une protection, indépendamment de leur statut ou lieu de résidence (article 61).

16. Saluant la décision des ministres de l'Intérieur du G7, prise lors de leur réunion d'avril 2019 à Paris, de renforcer la coopération opérationnelle et d'échanger des informations pertinentes en matière de répression par l'intermédiaire d'Interpol afin de mieux lutter contre la traite des êtres humains et la criminalité internationale, l'Assemblée invite tous les États membres à soutenir cette décision et à faire en sorte que l'entraide judiciaire soit assurée conformément à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses deux protocoles (STE n° 30, 99 et 182).

17. Reconnaisant le travail mené par l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Assemblée invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier le Protocole de 2014 relatif à la Convention n° 29 de l'OIT sur le travail forcé (1930) et la Convention n° 189 de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques (2011).

18. Saluant le projet de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la lutte contre la traite des êtres humains le long des voies migratoires (2016-2019), qui vise à renforcer les capacités nécessaires pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite et à identifier rapidement les victimes de la traite le long des voies migratoires, en encourageant une approche pluripartite fondée sur les droits de l'homme, l'Assemblée invite les États membres et les partenaires pour la démocratie à soutenir la mise en place de projets similaires.

19. Se référant au Code d'éthique sportive révisé adopté par le Comité des Ministres le 16 juin 2010, qui définit l'éthique sportive comme interdisant, entre autres, la violence physique et verbale, le harcèlement et les abus sexuels contre des enfants, des jeunes et des femmes ainsi que la traite de jeunes sportifs, l'Assemblée invite l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) à envisager des mesures concrètes pour prévenir la traite des sportifs. Rappelant la résolution du Parlement européen de 2006 sur la prostitution forcée dans le contexte des manifestations sportives mondiales, l'APES est invité à examiner plus avant les questions relatives à la traite des êtres humains en rapport avec ces manifestations.

20. Compte tenu du grand nombre d'excellents rapports sur la traite des êtres humains produits depuis de longues années par d'éminents experts, ce ne sont apparemment pas les analyses qui manquent, mais plutôt la volonté de faire bouger les choses et de faire évoluer les mentalités qui rendent la traite possible. Les parlementaires sont particulièrement bien placés pour favoriser les changements nécessaires, au niveau des politiques, des lois et des mesures concrètes. En conséquence, l'Assemblée appelle:

- 20.1. les gouvernements à mettre en place des délégués anti-traite ou des défenseurs, qui pourront s'attaquer à la traite et au trafic illicite de migrants et servir de point de contact pour les victimes;
- 20.2. les parlements à coopérer plus activement sur une base multilatérale à la lutte contre la traite et à établir un réseau parlementaire de collaboration contre la traite en coopération avec l'Assemblée;
- 20.3. les partenaires pour la démocratie, les États observateurs et les États non membres intéressés à s'associer à ces initiatives et à cette coopération avec le Conseil de l'Europe.



Resolution 2323 (2020)¹
Provisional version

Concerted action against human trafficking and the smuggling of migrants

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly notes with deep concern the high numbers of victims of human trafficking in Europe, most of whom are subjected to prostitution, forced labour, organ trafficking, forced marriage or illegal adoption. More than ever over the past few years, Europe has been a major destination for migrants who are prime targets for such exploitation by human traffickers and smugglers.
2. Recalling its [Resolution 1922 \(2013\)](#) on trafficking of migrant workers for forced labour and its [Resolution 1983 \(2014\)](#) on prostitution, trafficking and modern slavery in Europe, the Assembly fully supports the decision taken by the Committee of Ministers at its 129th session in Helsinki on 17 May 2019 to examine ways of strengthening action against trafficking in human beings. The Council of Europe should do more to combat human trafficking and to ensure that its legal standards are adequate and implemented by all member States.
3. Welcoming the case-law of the European Court of Human Rights, which recognises that human trafficking is prohibited under Article 4 of the European Convention on Human Rights (ETS N° 5), the Assembly emphasises that member States must protect everyone under their jurisdiction against human trafficking and victims of human trafficking have the right to have any violations reviewed by the European Court of Human Rights as a last resort.
4. The Assembly recognises that Article 5 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union specifically provides for the prohibition of human trafficking. This provision binds all EU member States and EU organs and should be taken as a reference when interpreting Article 4 of the European Convention on Human Rights.
5. Recognising the important work of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) in the framework of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS N° 197), the Assembly calls on the Parties to this convention to ensure effective and timely implementation of all country-specific recommendations. National parliamentarians should assist in the domestic implementation of the recommendations contained in respective GRETA reports. Member States should increase their efforts to collect statistical data and produce official estimates regarding victims of human trafficking and make them available to GRETA.
6. An increasing number of persons falls victim to traffickers across Europe, in particular migrants. Their exploitation is often accompanied by physical and psychological violence and threats. Preventing trafficking and providing protection to victims must be of highest priority. For this purpose, member States should in particular ensure that victims of human trafficking are not penalised, that they receive adequate health services and legal assistance, and that witness protection programmes exist for their testimony against human traffickers.

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (8th Sitting) (see [Doc. 15023](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Vernon Coaker; and [Doc. 15051](#), opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Isabelle Rauch). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (8th Sitting).

See also [Recommendation 2171 \(2020\)](#).



Resolution 2323 (2020)

7. The Assembly underlines that trafficking in human beings disproportionately affects women and girls, who represent the vast majority of victims. A gender perspective should be taken into account in the analysis of trafficking phenomena and in the design and implementation of any action and policy to prevent and combat this scourge.

8. Referring to Article 4 (b) of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings, the Assembly reminds member States that circumstantial indications of coercion, abuse of power or vulnerability, deception or payment for exploitation must lead to the presumption that consent to the forms of exploitation set out in the convention has not been freely given, and is thus irrelevant under this provision. National law enforcement authorities should ensure that impunity for human trafficking never prevails.

9. Referring to Article 2 of the European Union [Directive 2011/36/EU](#) on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, the Assembly considers that the exploitation of criminal activities of others could be included in Article 4 (a) of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

10. The Assembly furthermore invites the Parties to the Convention on Action against Trafficking in Human Beings to consider common policies to combat human trafficking for the purpose of forced marriage or illegal adoption and better protect victims. In this respect, the Assembly underlines the relevance of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention") and invites the member States of the Council of Europe to sign and ratify it, if they have not done so.

11. Referring to Article 15 of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings and the European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes (ETS N° 116), the Assembly invites member States to ensure that victims of human trafficking receive compensation from their perpetrators or public authorities as well as information on relevant judicial and administrative proceedings in a language which they can understand, legal assistance and free legal aid. Seizure by authorities of financial assets derived from human trafficking should be used for action for the benefit of victims.

12. Referring to the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air to the United Nations Convention against Transnational Organised Crime ("Palermo Convention", 2000), member States should strengthen at European level the prohibition of the smuggling of migrants and ensure the rights of migrant victims who have been smuggled to Europe.

13. The Assembly notes that the removal and trafficking of organs can fall under the Convention on Action against Trafficking in Human Beings of 2005 as well as the Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs of 2015 (CETS N° 216) and calls on member States which have not yet done so to sign and ratify both conventions. Observer States and Partners for Democracy are also encouraged to accede to these conventions, in order to join action with the Council of Europe regarding this global challenge.

14. With respect to children who are victims of trafficking, the Assembly recalls that the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse of 2007 (CETS N° 201) is the first instrument to establish the various forms of sexual abuse of children as criminal offences and that it contains provisions on programmes to support victims as well as to encourage reporting of suspected sexual exploitation and abuse. Irregular migration status or the fact that a child is an unaccompanied migrant, should both be considered as particularly vulnerable situations under Article 18 (1.b) of this convention, and thus sexual activities of adults with such children under the age of 18 years should be criminalised.

15. With regard to victims of forced marriages, the Istanbul Convention requires that the intentional act of forcing an adult or a child to enter into a marriage be made a criminal offence (Article 37). As the Convention is oriented towards the protection of victims, it creates an obligation to ensure that victims can recover their residence status if they have left their country of residence for a longer period than legally permitted (without being able to return) because they have been brought to another country for the purpose of that marriage (Article 59). In addition, the Convention requires State Parties to ensure that gender-based violence can be recognised as a form of persecution within the meaning of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (Article 60). Finally, the Convention reiterates the obligation to respect the principle of non-refoulement, in particular with regard to victims of gender-based violence in need of protection, regardless of their status or place of residence (Article 61).

Resolution 2323 (2020)

16. Welcoming the decision of the G7 Interior Ministers, taken at their meeting in Paris in April 2019, to increase operational co-operation and share relevant law enforcement information via Interpol in order to better combat human trafficking and international crime, the Assembly calls on all member States to support this decision and ensure that mutual legal assistance is carried out in accordance with the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters and its two protocols (ETS N° 30, 99 and 182).
17. Recognising the work of the International Labour Organisation (ILO), the Assembly invites member States which have not yet done so to sign and ratify the Protocol of 2014 to the ILO Convention No. 29 on forced or compulsory labour of 1930 as well as the ILO Domestic Workers Convention (No. 189) of 2011.
18. Welcoming the OSCE project Combating Human Trafficking along Migration Routes (2016-2019), aimed at enhancing capacities to effectively investigate and prosecute human trafficking and to promptly identify victims of human trafficking along migration routes by promoting a multi-agency and human rights-based approach, the Assembly invites member States and Partners for Democracy to support the setting up of similar projects.
19. Referring to the revised Code of Sports Ethics adopted by the Committee of Ministers on 16 June 2010, which defines the scope of sports ethics as including physical and verbal violence, sexual harassment and abuse of children, young people and women and trafficking in young sportspeople, the Assembly invites the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS) to consider practical action for preventing trafficking of sportspeople. Recalling the European Parliament Resolution on forced prostitution in the context of world sports events of 2006, the EPAS is invited to further examine issues of human trafficking in connection with such events.
20. Aware of the multitude of excellent reports by outstanding experts having addressed human trafficking over many years, there does not seem to be a shortage of expert analyses, but instead a lack of willingness to make a change and to revise culturally engrained perceptions which are conducive to human trafficking. Parliamentarians are in a privileged position to support such changes in policies, legislation and action. Therefore, the Assembly calls on:
- 20.1. governments to establish anti-trafficking commissioners or ombudspersons, who can address human trafficking and migrant smuggling and serve as a contact-point for victims;
 - 20.2. parliaments to co-operate more actively multilaterally in the fight against human trafficking and establish a collaborative anti-trafficking parliamentary network in co-operation with the Assembly;
 - 20.3. Partners for Democracy and Observer States as well as interested non-member States to join such initiatives and co-operation with the Council of Europe.

Recommandation 2171 (2020)¹

Version provisoire

Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants

Assemblée parlementaire

1. Saluant la décision prise par le Comité des Ministres le 17 mai 2019 à Helsinki d'inscrire la lutte contre la traite des êtres humains parmi les priorités du programme de travail du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2323 \(2020\)](#) sur une action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants, sa [Résolution 1983 \(2014\)](#) sur la prostitution, la traite et l'esclavage moderne en Europe et sa [Résolution 1922 \(2013\)](#) sur la traite des travailleurs migrants à des fins de travail forcé. L'Assemblée se tient prête à coopérer activement à la conduite d'actions concrètes et invite le Comité des Ministres à tenir compte des résolutions mentionnées ci-dessus lorsqu'il mettra en œuvre sa décision du 17 mai 2019.

2. L'Assemblée recommande que le Comité des Ministres:

2.1. charge le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'examiner les moyens de renforcer l'interdiction de la traite des êtres humains conformément à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et à l'article 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

2.2. charge le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC):

2.2.1. d'élaborer une nouvelle convention du Conseil de l'Europe contre le trafic illicite de migrants, qui pourrait s'appuyer, tout en allant plus loin, sur le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Palerme, 2000);

2.2.2. d'examiner si les différences entre la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et les directives 2004/81/CE, 2009/52/CE et 2011/36/UE de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne la traite des êtres humains aux fins d'exploitation de la mendicité et des activités criminelles, nécessitent de renforcer la Convention;

2.3. invite les États non membres dont les ressortissants sont fréquemment victimes de la traite vers l'Europe à signer et ratifier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains;

2.4. invite les États non membres dont les ressortissants sont fréquemment victimes du trafic d'organes vers l'Europe, y compris de traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes, à signer et ratifier la Convention contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216);

2.5. invite la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et son Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés à s'attaquer aux problèmes de la traite des êtres humains et du trafic illicite de migrants.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance) (voir [Doc. 15023](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Vernon Coaker; et [Doc. 15051](#), avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: Mme Isabelle Rauch). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance).



Recommendation 2171 (2020)¹
Provisional version

Concerted action against human trafficking and the smuggling of migrants

Parliamentary Assembly

1. Welcoming the decision by the Committee of Ministers taken in Helsinki on 17 May 2019 to make action against human trafficking a priority for the Council of Europe work programme, the Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2323 \(2020\)](#) on concerted action against human trafficking and migrant smuggling, [Resolution 1983 \(2014\)](#) on prostitution, trafficking and modern slavery in Europe and [Resolution 1922 \(2013\)](#) on trafficking of migrant workers for forced labour. The Assembly stands ready to co-operate actively in the implementation of concrete action and invites the Committee of Ministers to take account of the above resolutions when implementing its decision of 17 May 2019.
2. The Assembly recommends that the Committee of Ministers:
 - 2.1. instruct the Steering Committee for Human Rights (CDDH) to examine the means of strengthening the prohibition of human trafficking in accordance with Article 4 of the European Convention on Human Rights (ETS N° 5) as interpreted by the case-law of the European Court of Human Rights and Article 5 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union;
 - 2.2. instruct the European Committee on Crime Problems (CDPC) to:
 - 2.2.1. elaborate a new Council of Europe convention to combat the smuggling of migrants which could build upon and go further than the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air to the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (Palermo, 2000);
 - 2.2.2. analyse whether differences between the Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS N° 197) and the European Union [Directives 2004/81/EC](#), [2009/52/EC](#) and [2011/36/EU](#), in particular regarding human trafficking for the exploitation of begging and criminal activities, require reinforcing the Convention;
 - 2.3. invite those non-member States, whose citizens are frequently victims of human trafficking to Europe, to sign and ratify the Convention on Action against Trafficking in Human Beings;
 - 2.4. invite those non-member States, whose citizens are frequently victims of organ trafficking to Europe including trafficking in human beings for organ removal, to sign and ratify the Convention on Action against Trafficking in Human Organs (CETS N° 216);
 - 2.5. invite the Secretary General of the Council of Europe and her Special Representative on migration and refugees to address human trafficking and the smuggling of migrants.

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (8th Sitting) (see [Doc. 15023](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Vernon Coaker; and [Doc. 15051](#), opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Isabelle Rauch). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (8th Sitting).



Résolution 2324 (2020)¹
Version provisoire

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est profondément préoccupée par les informations des Nations Unies selon lesquelles, chaque jour, au moins un enfant migrant enregistré a été déclaré mort ou disparu entre 2014 et 2018 dans le monde. Elle est consciente que ce chiffre ne représente que la partie émergée de l'iceberg et que beaucoup d'autres enfants ont en fait disparu ou trouvé la mort pendant leur périple en quête d'un refuge dans un autre pays, mais que ces disparitions n'ont pas été enregistrées. L'Assemblée se réfère à sa [Résolution 2136 \(2016\)](#) sur l'harmonisation de la protection des mineurs non accompagnés en Europe, qui attire l'attention sur la déclaration d'Europol de janvier 2016 selon laquelle 10 000 mineurs migrants ont disparu en Europe, suivie d'une déclaration des autorités allemandes selon laquelle 9 000 personnes auraient disparu uniquement en Allemagne. Il ne semble pas que ces chiffres aient diminué sensiblement, et il demeure un grand manque de prise de conscience au plan international concernant la situation des enfants réfugiés ou migrants disparus.

2. Les enfants constituant un groupe particulièrement vulnérable de migrants et de demandeurs d'asile, ils ont besoin d'une protection privilégiée contre les multiples dangers qui pèsent sur eux tout au long de leur voyage, notamment les violences, les abus sexuels, la traite d'êtres humains et l'exploitation. De nombreuses formes de violence à l'encontre des enfants migrants et réfugiés conduisent à leur disparition, car ils « se volatilisent » dans des réseaux clandestins qui les excluent toujours plus de la protection et des soins auxquels ils ont droit, d'abord et avant tout en raison de leur âge, mais aussi en qualité de migrants ou de réfugiés. Les parlements nationaux et les gouvernements des États membres doivent faire tout ce qui est nécessaire et requis dans l'intérêt supérieur de l'enfant pour éviter la disparition des enfants réfugiés ou migrants, et réduire ainsi les risques pour leur vie et leur intégrité physique et mentale.

3. L'activité criminelle est cependant loin d'être la seule cause de la disparition d'enfants migrants. Des conditions d'accueil inférieures aux normes, la peur de la rétention, les rapatriements ou refoulements sommaires et l'absence d'une tutelle digne de ce nom sont, entre autres, autant de facteurs expliquant la disparition d'enfants animés par l'espoir d'atteindre – seuls ou en petits groupes – la destination de leur rêve par leurs propres moyens. Ces facteurs, à leur tour, peuvent entraîner les enfants dans une descente aux enfers, et vers d'autres traumatismes, violences et sévices.

4. L'Assemblée rappelle que tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et doivent donc défendre l'intérêt supérieur des enfants en tant que principe de base et leur accorder la protection et les soins nécessaires à leur bien-être. A cet égard, les États membres devraient veiller à ce que:

4.1. les normes de protection les plus exigeantes soient accordées à l'ensemble des enfants réfugiés ou migrants, indépendamment de leur statut;

1. *Discussion par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (8^e séance) (voir [Doc. 15026](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Serap Yaşar; et [Doc. 15032](#), avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: Lord Don Touhig). Texte adopté par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (8^e séance).*

Voir également la [Recommandation 2172 \(2020\)](#).



Résolution 2324 (2020)

- 4.2. les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants migrants et réfugiés répondent aux droits et besoins fondamentaux de ces personnes, en prenant en compte les besoins spécifiques de la protection de l'enfant; en aucun cas les enfants ne doivent être placés en rétention ;
- 4.3. tout enfant réfugié ou migrant soit accueilli dans la mesure du possible avec sa famille ; il conviendrait de ne ménager aucun effort pour réunir les enfants réfugiés ou migrants à leur famille dans le droit fil de l'article 22 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;
- 4.4. les parents, les membres de la famille et les amis disposent des informations et des moyens requis pour contacter les services de protection de l'enfance ou la police lorsqu'un enfant réfugié ou migrant disparaît ; les enfants réfugiés ou migrants devraient également disposer des informations et des moyens nécessaires pour pouvoir contacter un service de protection de l'enfance ou la police s'ils sont en mesure de le faire. La police et les agences de protection de l'enfance doivent suivre une formation adéquate afin de pouvoir s'occuper des cas de disparitions d'enfants réfugiés ou migrants ;
- 4.5. les écoles, les centres d'accueil et les personnes chargées d'accueillir les enfants réfugiés ou migrants et de répondre à leurs besoins, informent immédiatement les organismes de protection de l'enfance et la police si un enfant disparaît ;
- 4.6. la recherche sur les cas de disparition d'enfants migrants et réfugiés soit soutenue et encouragée, et serve à orienter les politiques et pratiques dans ce domaine ;
- 4.7. les observations faites par les réfugiés et les migrants, y compris les enfants, au sujet des réponses apportées aux problèmes de disparitions d'enfants réfugiés ou migrants soient prises en compte de manière appropriée, utile et sûre, en particulier avec l'aide des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile qui exercent leurs activités dans ce domaine. Cela ne devra pas retarder, entraver ou être préjudiciable aux procédures se rapportant au statut de migrant et de réfugié;
- 4.8. les médias nationaux et régionaux, y compris la presse, les radiodiffuseurs et les réseaux sociaux, soient alertés de la situation concernant la disparition d'enfants réfugiés ou migrants et prennent des mesures appropriées pour sensibiliser davantage l'opinion aux disparitions et pour aider à retrouver les enfants disparus, tout en veillant à ce que les informations diffusées ne portent pas atteinte aux procédures policières ou au droit individuel à la vie privée; l'Assemblée devrait donner l'exemple en publiant par le biais de tous ses moyens médiatiques une base de données de bonnes pratiques pour la prévention des disparitions et la recherche des enfants disparus en vue de les réunir à leur famille ;
- 4.9. la coopération internationale entre la police et les autorités judiciaires soit renforcée pour éviter la disparition d'enfants réfugiés ou migrants, par le biais d'Interpol, du Système d'information Schengen (SIS), d'Europol, d'Eurojust ainsi que de l'entraide judiciaire. Les enfants réfugiés ou migrants portés disparus devraient faire l'objet d'une notice jaune d'Interpol et d'une notification au SIS;
- 4.10. les organisations de la société civile aidant à retrouver les enfants disparus soient soutenues dans leur travail, lequel ne devrait pas être entravé ou détourné. Les campagnes de sensibilisation de ces organisations et les lignes d'assistance téléphonique mises en place, telles que celle de Missing Children Europe, devraient être soutenues par des ressources financières et humaines. Des dispositions facilitant le travail des ONG qui interviennent dans le secteur des enfants réfugiés ou migrants disparus devraient être prévues dans la législation nationale des États membres;
- 4.11. des ressources financières adéquates soient mises à la disposition de la prévention des disparitions d'enfants réfugiés ou migrants.
5. Les enfants migrants sans papiers sont extrêmement vulnérables car privés de la protection de la loi. Afin d'éviter que les enfants migrants deviennent ou restent sans papiers, les États membres devraient veiller à ce que:
- 5.1. chaque enfant migrant sans papiers soit enregistré et identifié par les autorités, ce qui suppose d'enregistrer son nom, ses date et lieu de naissance, le nom de ses parents, sa photographie d'identité biométrique, ses empreintes digitales et d'autres données d'identification, conformément à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) telle qu'amendée. Une attention accrue devra être accordée à la protection des droits de l'enfant et à l'intérêt supérieur de l'enfant pendant la procédure d'enregistrement, la prise des données biométriques et la procédure d'identification, y compris par le recours à des mesures de protection spécifiques, y compris en recourant à des garanties spécifiques; il

Résolution 2324 (2020)

- importe que les enfants concernés soient dûment informés de la manière dont ces données seront utilisées; la force physique ou les pressions psychologiques ne devraient en aucun cas être utilisées pour obtenir les empreintes digitales;
- 5.2. une fois rassemblées, les données d'enregistrement et d'identification concernant les enfants migrants sans papiers soient partagées en passant par des réseaux tels qu'Interpol ou le SIS, Frontex et des accords bilatéraux; cette pratique devrait diminuer le risque que des enfants migrants soient considérés comme disparus dans un pays alors qu'ils sont en fait enregistrés dans un autre;
- 5.3. les documents d'identité perdus soient enregistrés dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus;
- 5.4. les enfants migrants sans papiers, en particulier ceux qui présentent des besoins spéciaux, incluant les handicaps physiques et mentaux, les privant de la possibilité de s'exprimer de façon adaptée, reçoivent une aide psychologique et médicale personnalisée selon les cas.
6. Les enfants réfugiés ou migrants non accompagnés et séparés sont particulièrement vulnérables, car ils ne sont ni pris en charge, ni protégés par leurs parents ou par des membres de leur famille proche. À cet égard, les États membres devraient veiller à ce que:
- 6.1. des recherches soient activement menées pour permettre de retrouver les parents ou les autres membres de la famille des enfants réfugiés ou migrants de manière à réunir les familles. La coopération avec le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (HCR) doit être renforcée, afin de faciliter le regroupement familial dans toute l'Europe et de garantir la mise en place de procédures de regroupement familial plus efficace et conformes aux droits de l'homme;
- 6.2. un tuteur individuel ayant bénéficié d'une formation adéquate soit nommé dès l'accueil d'un enfant, le plus tôt possible; la procédure d'obtention du statut de migrants par les enfants réfugiés ou migrants soit lancée dans les meilleurs délais et dans le respect scrupuleux du droit à une procédure équitable et du droit à un recours effectif;
- 6.3. les tuteurs des enfants réfugiés ou migrants non accompagnés disposent de mécanismes de liaison efficaces et facilement accessibles (tels que des lignes téléphoniques directes «hotlines») avec les services de protection de l'enfance et la police, de manière à pouvoir signaler immédiatement chaque disparition;
- 6.4. dans les endroits où les conditions de vie sont en dessous des normes minimales, ne permettent pas une prise en charge des enfants de manière adéquate et dans le respect de leur intérêt supérieur, et où il n'y a pas d'amélioration notable ou envisagée, des programmes de réinstallation humanitaires accélérés pour les enfants réfugiés ou migrants les plus vulnérables (tels que les enfants non accompagnés) vers d'autres pays européens doivent être mis en œuvre.
7. Les mesures visant à prévenir les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants devraient tenir compte des disparitions volontaires visant à fuir une famille d'accueil, un tuteur, une école, une structure d'hébergement ou toute autre institution. À cet égard, les États membres devraient veiller à ce que:
- 7.1. les structures d'accueil soient protégées et ouvertes et disposent des ressources nécessaires pour satisfaire a minima les normes élémentaires en matière de santé et de sécurité, et que le personnel soit suffisamment formé pour s'occuper d'enfants réfugiés ou migrants, lesquels ont souvent été profondément traumatisés et nécessitent des besoins particuliers;
- 7.2. les enfants migrants bénéficient d'une protection et de conseils supplémentaires lorsque leur demande d'asile risque d'être rejetée, surtout lorsque la notification officielle du refus de protection internationale approche, afin d'empêcher qu'ils s'enfuient Tout retour dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers sûr devrait s'accompagner d'une aide adéquate adaptée aux besoins des enfants, lesquels devraient bénéficier en outre d'informations communiquées dans des termes compréhensibles pour eux à tous les stades de la procédure. Une attention particulière devrait par ailleurs être accordée à la protection des filles qui risquent de prendre la fuite, dans la mesure où elles sont extrêmement vulnérables à la traite et aux abus sexuels;
- 7.3. des politiques incluant la dimension du genre sont développées, et des installations tenant compte de la dimension du genre, telles que l'hébergement distinct et sûr, sont mis à la disposition d'enfants réfugiés et migrants.
8. Saluant le projet sur les migrants disparus mis en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Assemblée reconnaît que la question des enfants réfugiés ou migrants disparus requiert davantage d'attention et d'efforts de la part des autorités nationales. Il conviendrait d'encourager les médias

Résolution 2324 (2020)

internationaux, nationaux et régionaux à sensibiliser l'opinion à l'ampleur et à l'importance du problème des enfants migrants ou réfugiés disparus et à aider à les retrouver ainsi qu'à assurer leur protection une fois qu'ils ont été retrouvés. L'Assemblée invite aussi les parlements nationaux à nommer un commissaire parlementaire ou un rapporteur général pour les personnes réfugiées et migrantes disparues et à mettre un accent particulier sur les enfants.

9. Consciente que les pays qui accueillent de nombreux migrants et réfugiés n'ont pas toujours les moyens de prévenir efficacement les disparitions d'enfants, l'Assemblée appelle l'Union européenne et les Nations Unies à leur apporter une assistance technique et financière pour lutter contre ces disparitions et faciliter la réunification des familles de réfugiés et de migrants séparées.

Resolution 2324 (2020)¹
Provisional version

Missing refugee and migrant children in Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is deeply concerned by United Nations reports that one registered migrant child was reported dead or missing every day between 2014 and 2018 worldwide. It is aware that this figure is just the tip of the iceberg and that many more have actually gone missing or died seeking shelter in another country, but these disappearances have not been recorded. The Assembly refers to its [Resolution 2136 \(2016\)](#) on harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe, which drew attention to Europol's January 2016 declaration that 10 000 migrant minors were missing in Europe, followed by a statement by the German authorities according to which 9 000 were estimated missing in Germany alone. It does not appear that these figures have decreased substantially, and there remains a serious lack of international awareness about the situation regarding missing refugee and migrant children.

2. Children are a particularly vulnerable group of migrants and asylum seekers and are therefore in need of special protection against the multiple dangers they face along their journey, among them violence, sexual abuse, human trafficking and exploitation. Many forms of violence against migrant and refugee children lead to their disappearance, as they “vanish” into the clandestine networks which remove them ever further from the protection and care to which they are entitled, firstly and foremost as children, then as migrants and refugees. National parliaments and governments of member States must do whatever is necessary and required in the best interests of the child to avoid the disappearance of child refugees and migrants, thereby reducing risks to their lives and their physical and mental integrity.

3. Criminal activity is, however, far from being the only cause of the disappearance of child migrants. Sub-standard reception conditions, fear of detention, summary returns or *refoulement* and lack of good guardianship, among others, are additional motivations for children to disappear, either alone or in small groups, in the hope of reaching their ideal destination unassisted. These factors in turn may lead to children falling into a downward spiral towards further trauma, violence and abuse.

4. The Assembly recalls that all Council of Europe member States are parties to the United Nations Convention on the Rights of the Child and therefore must uphold the best interests of children as a primary consideration, affording them all the protection and care necessary to their well-being. In this regard, member States should ensure that:

4.1. the highest standard of protection is provided to all refugee and migrant children, regardless of their status;

4.2. reception conditions and care for child migrants and refugees fulfil basic rights and needs, taking into account the special requirements for the protection of children; on no account should children be placed in detention;

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (8th Sitting) (see [Doc. 15026](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Serap Yaşar; and [Doc. 15032](#), opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Lord Don Touhig). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (8th Sitting).

See also [Recommendation 2172 \(2020\)](#).



Resolution 2324 (2020)

- 4.3. refugee and migrant children are accommodated as far as possible with their families; every effort should be made to reunite separated refugee and migrant families in line with Article 22 of the United Nations Convention on the Rights of the Child;
- 4.4. parents, family members and friends are given the necessary information and means to contact child protection services or the police when a child refugee or migrant goes missing; child refugees and migrants should also be given the necessary information and means to contact a child protection agency or the police where they are in a position to do so. The police and child protection agencies must be adequately trained in addressing the cases of missing child refugees and migrants;
- 4.5. schools, reception centres and those responsible for accommodating and caring for the needs of child refugees and migrants immediately inform child protection agencies and the police if a child goes missing;
- 4.6. research into cases of disappearance of migrant and refugee children is supported and promoted, and serves to inform policy and practice in this area;
- 4.7. feedback from refugees and migrants, including children, on the responses to the problem of missing refugee and migrant children is taken into consideration, in ways that are appropriate, useful and safe, in particular with the help of national human rights institutions and civil society organisations active in this area. This should not delay, impede or prejudice migration and refugee status procedures;
- 4.8. national and regional media, including the press, audio-visual and social networks, are alerted to the situation concerning the disappearance of refugee and migrant children and launch appropriate action to raise awareness about disappearances and help find missing children, while ensuring that information circulated does not interfere with police procedures or with the individual right to privacy. The Parliamentary Assembly should set an example by publishing, through its various media resources, a database of good practices for preventing disappearances and searching for missing children with a view to reunification with their families;
- 4.9. international co-operation between the police and judicial authorities is stepped up to avoid the disappearance of child refugees and migrants, through Interpol, the Schengen Information System (SIS), Europol, Eurojust as well as through mutual legal assistance. Child refugees and migrants who go missing should be included in the Yellow Notices of Interpol and be the subject of a notification in the SIS;
- 4.10. civil society organisations helping to find missing children are supported in their work, which should not be obstructed or misused. The awareness-raising campaigns of these organisations and help-lines set up, such as that of Missing Children Europe should be supported by financial and human resources. Provisions facilitating the activities of non-governmental organisations working in the field of missing refugee and migrant children should be stipulated in the national legislation of member states.
- 4.11. adequate financial resources are made available for the prevention of the disappearance of refugee and migrant children.
5. Undocumented child migrants are extremely vulnerable as they are deprived of the protection of the law. In order to prevent child migrants from becoming or remaining undocumented, member States should make sure that:
- 5.1. undocumented child migrants are registered and identified with public authorities, by registering their names, date and place of birth, parents' names, biometric facial photo, digital fingerprints and other identifying data, while taking into account the provisions of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS N° 108) as amended. Due attention should be devoted to the protection of the human rights of children and the best interests of the child during registration, capturing of biometric data and identification, including by recourse to specific safeguards. The children concerned should be duly informed on how this data will be used. On no account should physical or psychological force be used to obtain fingerprints;
- 5.2. once registration and identification data on undocumented child migrants has been gathered, it is shared via networks such as Interpol, the SIS, Frontex and bilateral agreements; this will help to reduce the likelihood of child migrants being considered as missing in one country when they are actually registered in another;
- 5.3. lost identification documents are registered in Interpol's database of Stolen and Lost Travel Documents;

Resolution 2324 (2020)

- 5.4. undocumented migrant children in particular those with special needs, including mental and physical disabilities preventing them from expressing themselves adequately, are given special, individualised medical and psychological care as appropriate.
6. Unaccompanied and separated child refugees and migrants are particularly vulnerable as they are outside their parental care and protection or of that of close family members. In this regard, member States should ensure that:
- 6.1. for the purpose of reuniting refugee and migrant families, active research is carried out to find parents or other members of the family. Co-operation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) should be stepped up, in order to facilitate family reunification across Europe and to ensure more efficient family reunification processes in accordance with human rights;
- 6.2. an adequately trained, individual guardian is appointed on reception of children as early as possible; migration status procedures are undertaken for refugee and migrant children within the shortest possible timeframe, and with due respect to the right to a fair procedure and right to an effective remedy;
- 6.3. guardians appointed to unaccompanied child refugees and migrants are provided with efficient and easily accessible mechanisms (such as hotlines) for immediately liaising with child protection services and the police when a child goes missing;
- 6.4. accelerated and humane relocation programmes to other European countries of particularly vulnerable refugee and migrant children (such as unaccompanied children) are implemented, where living conditions are sub-standard, do not ensure sufficient care for children and their best interests, and where improvements are not effective or foreseen.
7. Measures for the prevention of child refugees and migrants going missing should take into account intentional disappearances from host families, guardianship, schools, accommodation facilities or other structures. In this regard, member States should ensure that:
- 7.1. reception facilities are protected and open and are provided with the necessary resources to meet at least basic health and safety standards, and professional staff is adequately trained in the care of child refugees and migrants, who are often deeply traumatised and have special needs;
- 7.2. child migrants receive added protection and counselling where their asylum application is likely to be refused, especially when official notice of rejection of international protection status is approaching, in order to prevent them from absconding. Any return to their country of origin or to a safe third country must be carried out with appropriate assistance adapted to children, and child-friendly information must be communicated at all stages of the procedure. Particular attention should be given to the protection of girls at risk of absconding, as they are highly vulnerable to trafficking and sexual abuse;
- 7.3. gender sensitive policies are developed, and gender sensitive facilities, such as separate and secure housing, are made available to child refugees and migrants.
8. Welcoming the Missing Migrants Project of the International Organization for Migration (IOM), the Assembly recognises that the issue of missing child refugees and migrants requires more attention and effort by national authorities. International, national and regional media should be encouraged to raise awareness of the scale and importance of the problem of missing migrant and refugee children and help with locating them, and with their protection once found. The Assembly also invites national parliaments to establish a parliamentary commissioner or general rapporteur on missing refugees and migrants, with a particular focus on children.
9. Aware that countries hosting high numbers of migrants and refugees might not have the means to effectively prevent children from going missing, the Assembly calls on the European Union and the United Nations to provide technical and financial assistance to avoid their disappearance as far as possible, and to facilitate family reunification of separated refugee and migrant families.



Recommandation 2172 (2020)¹

Version provisoire

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa [Résolution 2324 \(2020\)](#) sur les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe, l'Assemblée parlementaire souligne l'intérêt d'empêcher les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants et de faire tout ce qui est possible pour retrouver les enfants disparus afin de leur éviter de se retrouver victimes de violences, d'abus, de la traite d'êtres humains ou du trafic d'organes.
2. Bien que le Conseil de l'Europe ne mène pas d'action spécifique en faveur des enfants réfugiés ou migrants disparus, certains de ses organes et instruments peuvent apporter une valeur ajoutée pour prévenir la disparition de ces enfants. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
 - 2.1. d'inviter les États parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et les États parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) à partager leurs expériences nationales en matière de prévention des disparitions d'enfants réfugiés ou migrants dans un contexte de traite des êtres humains ou d'exploitation sexuelle ;
 - 2.2. d'inviter les États parties à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) à réfléchir à des stratégies coordonnées d'entraide et d'échange d'informations sur les enfants réfugiés ou migrants disparus ainsi que sur les enfants décédés non identifiés, par exemple en ayant recours aux notices jaunes et noires d'Interpol et au Système d'information Schengen ;
 - 2.3. reconnaissant les travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en particulier ses [Résolution 428](#) et [Recommandation 414 \(2018\)](#) « Enfants réfugiés non accompagnés: rôle et responsabilités des collectivités locales », d'encourager le Congrès à continuer de traiter cette question ainsi que celle des enfants migrants vivant dans la rue, conformément à sa [Résolution 271 \(2008\)](#) « La réinsertion sociale des enfants vivant et/ou travaillant dans la rue », en particulier pour ce qui est des mesures de prévention des disparitions d'enfants ;
 - 2.4. d'inviter le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) à examiner les protocoles de prévention de disparition d'enfants migrants dans le contexte de ses travaux sur la tutelle et de son examen de la Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés.
3. Reconnaisant l'action concrète de protection des enfants fuyant la guerre, la violence et les persécutions, réalisée dans le cadre du Plan d'Action pour la Protection des Réfugiés et des Enfants Migrants du Conseil de l'Europe (2017-2019), l'Assemblée se félicite de l'attention spéciale portée par le plan aux enfants non accompagnés. Elle demande par conséquent au Comité des Ministres d'accorder une grande priorité à l'évaluation et au suivi de ce plan d'action, et de soutenir la promotion et l'utilisation des outils mis au point dans le cadre de cette initiative. En outre, il conviendra de renouveler la priorité donnée à cette question, afin d'assurer la continuité des actions déjà menées.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance) (voir [Doc. 15026](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Serap Yaşar; et [Doc. 15032](#), avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: Lord Don Touhig). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance).



Recommendation 2172 (2020)¹

Provisional version

Missing refugee and migrant children in Europe

Parliamentary Assembly

1. Referring to its [Resolution 2324 \(2020\)](#) on missing refugee and migrant children in Europe, the Parliamentary Assembly emphasises the importance of preventing child refugees and migrants from going missing and of doing everything possible to find children who have gone missing, in order to avoid them falling victim of violence, abuse, human trafficking and organ trafficking.
2. While the Council of Europe does not have specific action for missing refugee and migrant children, some of its bodies and instruments may be of added value in preventing the disappearance of these children. Therefore, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:
 - 2.1. invite the States parties to the Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) and the States parties to the Convention for the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse (CETS No. 201) to share national experiences in prevention of the disappearance of child refugees and migrants in the context of human trafficking or sexual exploitation;
 - 2.2. invite the States parties to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 30) to consider coordinated strategies for mutual assistance and the exchange of information concerning missing refugee and migrant children as well as unidentified dead children, for instance by making use of the Interpol Yellow and Black Notices and the Schengen Information System;
 - 2.3. recognising the work of the Congress of Local and Regional Authorities, especially its [Resolution 428](#) and [Recommendation 414 \(2018\)](#) on unaccompanied refugee children: the role and responsibilities of local and regional authorities, encourage the Congress to continue addressing this issue as well as that of migrant street children as set out in Congress [Resolution 271 \(2008\)](#) on the social reintegration of children living and/or working on the streets, especially in relation to measures to prevent children going missing;
 - 2.4. invite the Steering Committee for the Rights of the Child (CDENF) to examine policies to prevent the disappearance of migrant children in the context of its work on guardianship and its review of Recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member States on life projects for unaccompanied migrant minors.
3. Recognising the concrete action to protect children fleeing war, violence and persecution carried out in the framework of the Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019), the Assembly commends the special focus given by the plan to unaccompanied children. It therefore asks the Committee of Ministers to give high priority to the evaluation and follow-up to the Action Plan, and to support the promotion and use of the tools developed in its framework. Renewed priority should be given to this area, to ensure continuity with the work already achieved.

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (8th Sitting) (see [Doc. 15026](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Serap Yaşar; and [Doc. 15032](#), opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Lord Don Touhig). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (8th Sitting).





Résolution 2325 (2020)¹

Version provisoire

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le travail accompli par la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) afin de remplir son mandat tel qu'il est défini dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), la [Résolution 1515 \(2006\)](#), la [Résolution 1698 \(2009\)](#), la [Résolution 1710 \(2010\)](#), la [Résolution 1936 \(2013\)](#), la [Résolution 2018 \(2014\)](#) et la [Résolution 2261 \(2019\)](#). Elle félicite la commission de son action dans l'accompagnement des 10 pays faisant l'objet d'une procédure complète de suivi (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine) et des trois pays engagés dans un dialogue postsuivi (Bulgarie, Monténégro et Macédoine du Nord) dans leurs efforts pour satisfaire pleinement aux obligations et aux engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, ainsi que dans le suivi des obligations découlant de l'adhésion de tous les autres États membres au moyen de son processus d'examen périodique.

2. L'Assemblée se félicite des évolutions positives et des progrès réalisés pendant la période considérée dans un certain nombre de pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi, à savoir:

2.1. en Albanie, les efforts incessants visant à réformer le système judiciaire notamment par le biais du processus de contrôle continu des juges et des procureurs;

2.2. en Arménie, la tenue d'élections législatives répondant aux normes internationales. Ses engagements pour lutter contre la corruption et pour réformer le système judiciaire afin d'en renforcer l'indépendance;

2.3. en Azerbaïdjan, la libération, après l'octroi d'une grâce présidentielle, de plus de 400 condamnés dont 50 personnes considérées comme des prisonniers politiques; l'introduction de réformes judiciaires permettant une diminution des peines, la mise en place d'alternatives à la détention et la dépénalisation d'environ 15 infractions, mesures propres à répondre aux préoccupations exprimées de longue date à propos de la surpopulation dans les institutions pénitentiaires;

2.4. en Bulgarie, les réformes considérables du système judiciaire et les efforts continus déployés dans la lutte contre la corruption, notamment avec la création d'une nouvelle agence unifiée de lutte contre la corruption;

2.5. en Géorgie, l'adoption d'un nouveau règlement du Parlement géorgien visant à renforcer le contrôle parlementaire et la responsabilité politique du pouvoir exécutif; le large consensus entre toutes les parties intéressées à propos de la quatrième vague de réformes judiciaires adoptées, visant à renforcer encore l'indépendance du système judiciaire et l'efficacité de l'administration de la justice;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance) (voir [Doc. 15031](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: Sir Roger Gale). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (8^e séance).



Résolution 2325 (2020)

- 2.6. en République de Moldova, la passation pacifique du pouvoir et les efforts déployés pour démanteler les réseaux oligarchiques du pays et pour renforcer les institutions d'État; la volonté des autorités moldaves de poursuivre les discussions 5+2 pour parvenir à un règlement pacifique du conflit en Transnistrie;
- 2.7. au Monténégro, les progrès accomplis pour faire respecter les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) et des minorités; la façon inclusive dont le nouveau cadre juridique pour les médias a été adopté et le redoublement d'efforts pour enquêter sur les agressions de journalistes et en traduire les auteurs en justice;
- 2.8. en Macédoine du Nord, le règlement de la crise politique par des négociations pacifiques et la ratification de l'accord historique de Prespa conclu entre la Macédoine du Nord et la Grèce résolvant la question du nom du pays après un différend de 27 ans;
- 2.9. en Fédération de Russie, l'engagement officiel de participer désormais pleinement à la procédure de suivi menée par l'Assemblée;
- 2.10. en Turquie, l'adoption d'une première série de réformes judiciaires et le futur plan d'action pour les droits de l'homme, susceptible de répondre à des préoccupations exprimées de longue date par l'Assemblée;
- 2.11. en Ukraine, la création de la Haute Cour anticorruption et la priorité clairement donnée à la lutte contre la corruption endémique dans le pays et les nouvelles initiatives menées dans ce sens.
3. Parallèlement, l'Assemblée s'inquiète des évolutions observées et des lacunes qui subsistent dans un certain nombre de pays soumis à une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi et qui compromettent la consolidation démocratique dans ces pays et sont contraires aux obligations et engagements pris lors de leur adhésion, à savoir:
- 3.1. en Albanie, la polarisation persistante de l'environnement politique aboutissant à une crise politique systémique qui empêche le bon fonctionnement des institutions démocratiques, notamment celui du parlement et des institutions autonomes locales; la corruption irréductible et endémique et les résultats limités obtenus dans la lutte contre le crime organisé;
- 3.2. en Arménie, les défis auxquels le système judiciaire doit faire face de toutes parts pour maintenir son indépendance et son impartialité; la persistance, au sein de la société arménienne, de l'intolérance et des clichés à propos des personnes LGBTI et des autres minorités; les obstacles placés par certains groupes dans la société à la ratification attendue de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»);
- 3.3. en Azerbaïdjan, la poursuite de la politique d'incarcération des prisonniers politiques, et de l'usage pour des raisons politiques de la détention administrative, de l'inculpation, des restrictions à la liberté de circulation et des interdictions de voyager visant les opposants au gouvernement, les journalistes et les représentants d'organisations de la société civile; le cadre juridique contraignant et lourd imposé aux ONG;
- 3.4. en Bosnie-Herzégovine, l'incapacité persistante de former un gouvernement et d'autres institutions démocratiques dans le pays à la suite des élections de 2018, y compris, entre autres, l'incapacité à nommer une nouvelle délégation auprès de notre Assemblée; les évolutions préoccupantes en matière de liberté de réunion et de liberté des médias; le mépris que certaines autorités, au niveau des entités, manifestent en permanence à l'égard du caractère définitif et contraignant des décisions judiciaires;
- 3.5. en Bulgarie, la détérioration systématique de la liberté des médias ces dernières années; la situation de la minorité rom et la persistance des propos haineux, racistes et intolérants dans le discours politique;
- 3.6. en Géorgie, le rejet des amendements constitutionnels nécessaires à l'introduction d'un système électoral entièrement proportionnel en 2020; l'absence d'enquête et de suites données aux allégations d'incidents et de violations de la législation électorale au cours de l'élection présidentielle de 2018; les dysfonctionnements observés dans les procédures du Conseil supérieur de la justice et notamment l'absence de critères de sélection clairs et uniformes, l'emploi excessif de la discrétion et l'incapacité à rendre des décisions étayées par des motifs suffisants lors de la nomination des juges de la Cour suprême;

Résolution 2325 (2020)

- 3.7. au Monténégro, la polarisation chronique du climat politique qui empêche de mener les réformes dont le pays a besoin, notamment s'agissant du cadre électoral; les allégations de corruption à haut niveau et l'incurie pour enquêter sur les cas allégués; l'absence de transparence dans la sélection et la nomination des magistrats;
- 3.8. en Fédération de Russie, les tendances négatives qui vont s'aggravant en matière de démocratie, d'État de droit et de droits de l'homme, cette situation faisant obstacle à l'accomplissement d'engagements majeurs pris lors de son adhésion, et d'obligations majeures découlant de sa qualité de membre; l'application arbitraire de la «loi sur l'extrémisme» pour réduire au silence l'opposition et les organisations de la société civile émettant des critiques; la détérioration de la liberté religieuse, dont témoigne l'interdiction faite aux Témoins de Jéhovah d'exercer leurs activités; la «frontiérisation» chronique et l'annexion progressive des régions géorgiennes de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie par la Fédération de Russie; l'annexion illégale de la Crimée et les agressions militaires perpétrées dans l'Est de l'Ukraine;
- 3.9. en Turquie, l'aggravation de la situation des responsables politiques et des partis d'opposition; la persistance des restrictions indues apportées aux droits fondamentaux que sont la liberté d'expression et la liberté de réunion; le recours abusif aux lois antiterrorisme pour réduire au silence les opposants aux politiques gouvernementales, notamment à propos de l'intervention militaire en Syrie; la détérioration continue des conditions d'activité des médias;
- 3.10. en Ukraine, les agressions de journalistes et de militants anticorruption enquêtant sur la corruption et les abus de pouvoir au niveau local.
4. En conséquence, l'Assemblée demande instamment à tous les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi d'intensifier leurs efforts pour honorer pleinement l'ensemble des obligations et engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Elle appelle notamment:
- 4.1. l'ensemble des forces politiques albanaises à résoudre la crise politique systémique dans le pays par une réforme électorale suivie d'élections et à s'abstenir de boycotter les travaux du parlement et des institutions d'État; les autorités albanaises à intensifier la lutte contre la corruption et le crime organisé et à s'assurer que toute modification apportée au cadre législatif des médias réponde pleinement aux normes européennes sur la liberté d'expression et la liberté des médias;
- 4.2. les autorités arméniennes à accélérer la réforme du système judiciaire pour en renforcer l'indépendance et l'efficacité, à s'abstenir de toute mesure pouvant être perçue comme une pression ou une ingérence dans les travaux de la magistrature et à continuer de faire mieux respecter les droits des femmes ainsi que ceux des personnes LGBTI et des autres minorités;
- 4.3. les autorités azerbaïdjanaises à mettre fin au harcèlement et à l'intimidation que subissent les avocats représentant l'opposition et les militants de la société civile s'opposant au gouvernement; à libérer immédiatement tous les prisonniers politiques et à mettre pleinement en œuvre l'arrêt *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* de la Cour européenne des droits de l'homme; à se conformer pleinement à la Convention européenne des droits de l'homme et à exécuter sans condition les arrêts de la Cour;
- 4.4. l'ensemble des forces politiques en Bosnie-Herzégovine à former un nouveau gouvernement, à procéder à la nomination de représentants auprès des institutions démocratiques du pays, et à adopter les modifications nécessaires de la constitution et de la loi électorale, conformément aux arrêts *Sejdić et Finci* et *Pilav* de la Cour européenne des droits de l'homme;
- 4.5. les autorités bulgares à établir, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, des critères clairs, objectifs et transparents pour encadrer les décisions d'accorder une rémunération supplémentaire au sein du système judiciaire; à adopter une législation assurant la transparence sur la propriété des médias; à intensifier la lutte contre la corruption à haut niveau;
- 4.6. la majorité au pouvoir en Géorgie à veiller à l'introduction, avant les élections de 2020, d'un système électoral qui bénéficie du soutien et de la confiance de toutes les parties prenantes; à mettre pleinement en œuvre toutes les recommandations formulées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son avis sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême; à appliquer sans délai la quatrième vague de réformes judiciaires; l'ensemble des forces politiques du pays à s'employer à surmonter la polarisation qui marque de façon persistante l'environnement politique;

Résolution 2325 (2020)

- 4.7. les autorités monténégrines et l'ensemble des forces politiques du pays à adopter et mettre en œuvre une réforme électorale globale et à s'abstenir de boycotter les travaux du parlement et des institutions démocratiques; les autorités monténégrines à enquêter de façon approfondie et transparente sur tous les cas allégués de corruption à haut niveau dans le pays, et à assurer la liberté des médias et la protection des journalistes;
- 4.8. l'ensemble des forces politiques de la Macédoine du Nord à s'entendre pour modifier le cadre législatif des élections, notamment s'agissant du financement électoral et des plaintes et appels en matière électorale; les autorités de la Macédoine du Nord à mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) qui ne l'ont pas encore été, à poursuivre leurs efforts pour raffermir et pérenniser les institutions démocratiques en place dans le pays, et à renforcer l'indépendance et la responsabilité des juges et des procureurs;
- 4.9. les autorités russes à mettre en œuvre un ensemble de mesures concrètes en vue de répondre aux préoccupations sur l'affaiblissement persistant des droits de l'homme et de l'État de droit; à lever tout obstacle juridique à l'exécution inconditionnelle des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; à coopérer pleinement et sans condition avec l'équipe commune d'enquête et le ministère public néerlandais pour traduire en justice les responsables de la destruction du vol MH17 de la Malaysia Airlines; à prendre des mesures efficaces pour prévenir les violations des droits de l'homme des personnes LGBTI en particulier en République tchétchène; à coopérer pleinement avec la communauté internationale dans l'enquête sur l'assassinat de M. Boris Nemtsov; à cesser la «frontiérisation» chronique et l'annexion progressive des régions géorgiennes de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie et à revenir à ses frontières; à mettre pleinement en œuvre le Protocole de Minsk auquel la Fédération de Russie est partie et à cesser sa participation militaire et son soutien aux groupes armés illégaux présents dans l'Est de l'Ukraine; à revenir sur son annexion illégale de la Crimée comme l'a demandé l'Assemblée, notamment dans ses résolutions 1990 (2014), 2034 (2015), 2063 (2015), 2132 (2016), 2198 (2018), 2259 (2019), 2292 (2019) et autres; à se conformer pleinement à la Convention européenne des droits de l'homme et à exécuter sans condition les arrêts de la Cour;
- 4.10. les autorités turques à respecter pleinement les droits et libertés fondamentales des responsables politiques de l'opposition, notamment en garantissant l'immunité parlementaire et en libérant les députés et anciens députés indûment emprisonnés et privés de leur immunité; à cesser de recourir aux lois antiterrorisme pour réduire au silence les partis d'opposition et les journalistes, militants et organisations de la société civile dont le point de vue ne concorde pas avec celui du parti au pouvoir; à se conformer pleinement à la Convention européenne des droits de l'homme et à exécuter sans condition les arrêts de la Cour;
- 4.11. les autorités ukrainiennes à diligenter des enquêtes approfondies et transparentes sur les agressions de journalistes et de militants anticorruption pour prévenir tout soupçon d'impunité pour de tels actes, et à veiller à ce que la réforme du cadre juridique régissant les travaux de la Cour suprême et des organes judiciaires autonomes soit appliqué en pleine conformité avec les normes européennes.
5. L'Assemblée réaffirme l'importance de la procédure de suivi parlementaire et des travaux de la commission de suivi dans les processus de démocratisation et de renforcement des institutions dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Elle salue les efforts déployés pour assurer l'examen du respect des obligations contractées par tous les États membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, qui exclut tout traitement discriminatoire; elle décide de renforcer la procédure d'examen périodique pour confirmer son rôle de mécanisme complémentaire à la procédure de suivi et au dialogue postsuivi. À cette fin, l'Assemblée décide de modifier le mandat de la commission de suivi, annexé à la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (modifiée), comme suit:
- 5.1. à la fin du paragraphe 8, ajouter le texte suivant: «La commission de suivi est saisie pour préparer des examens périodiques réguliers de tous les États membres du Conseil de l'Europe dès lors que ceux-ci ne font pas l'objet d'une procédure complète de suivi ni d'un dialogue postsuivi. La commission de suivi déterminera l'ordre et la fréquence de ces rapports selon ses méthodes de travail internes, en opérant des choix motivés par des raisons de fond, dans l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres.»;
- 5.2. remplacer le paragraphe 14 comme suit: «Lors de l'élaboration des rapports sur le respect des obligations et engagements, des rapports d'examen périodique sur le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe et des rapports de dialogue postsuivi, les autorités du pays concerné disposeront d'une durée de six semaines pour formuler leurs observations sur l'avant-projet de rapport que la commission leur aura transmis. Ces observations seront discutées lors de l'examen

Résolution 2325 (2020)

du projet de rapport par la commission. Les projets de rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques n'appellent pas d'observations des autorités. Les projets de rapport seront considérés comme confidentiels jusqu'à ce que les autorités aient pu faire part de leurs observations dans le délai évoqué ci-dessus, et que la commission de suivi ait examiné le rapport. Les autres notes et documents de travail de la commission seront considérés comme confidentiels sauf décision de la commission de les déclassifier.»

6. De plus, en vue de renforcer l'efficacité et la cohérence interne des travaux de la commission de suivi, l'Assemblée décide de modifier la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), la [Résolution 1515 \(2006\)](#), la [Résolution 1698 \(2009\)](#), la [Résolution 1710 \(2010\)](#), la [Résolution 1936 \(2013\)](#) la [Résolution 2018 \(2014\)](#) et la [Résolution 2261 \(2019\)](#) comme suit:

6.1. insérer avant le paragraphe 9 un nouveau paragraphe rédigé comme suit: «Conformément à l'article 50.1 et à moins qu'il en soit disposé autrement, la commission de suivi procédera à la nomination de deux rapporteurs issus de pays et de groupes politiques différents pour l'élaboration des rapports sur le respect des obligations et engagements d'un pays, des rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques, des rapports sur le dialogue postsuivi et des rapports d'examen périodique.»

7. L'Assemblée invite la commission à poursuivre les réflexions qu'elle a engagées sur les moyens de renforcer ses travaux, notamment s'agissant de la composition de la commission.

Resolution 2325 (2020)¹
Provisional version

The progress of the Assembly's monitoring procedure (January-December 2019)

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly acknowledges the work carried out by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) in fulfilling its mandate as defined in [Resolution 1115 \(1997\)](#) on the setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member States of the Council of Europe (monitoring committee) (as modified by [Resolution 1431 \(2005\)](#), [Resolution 1515 \(2006\)](#), [Resolution 1698 \(2009\)](#), [Resolution 1710 \(2010\)](#), [Resolution 1936 \(2013\)](#), [Resolution 2018 \(2014\)](#) and [Resolution 2261 \(2019\)](#)). It commends the committee on its work in accompanying the 10 countries under a full monitoring procedure (Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Georgia, the Republic of Moldova, the Russian Federation, Serbia, Turkey and Ukraine), and the three countries engaged in a post-monitoring dialogue (Bulgaria, Montenegro and North Macedonia) in their efforts to fully comply with the obligations and commitments they entered into upon accession to the Council of Europe, as well as the monitoring of the membership obligations of all other member States through its periodic review process.
2. The Assembly welcomes the positive developments and the progress made during the reporting period in a number of countries under a monitoring procedure or engaged in a post-monitoring dialogue. In particular in:
 - 2.1. Albania: the continuing commitment to the reform of the judiciary and justice system, especially through the vetting of all judges and prosecutors;
 - 2.2. Armenia: the organisation of parliamentary elections in line with international standards. Its commitment to combat corruption and to reform the judiciary with a view to strengthening its independence;
 - 2.3. Azerbaijan: the presidential pardon and subsequent release of over 400 prisoners, including 50 persons considered to be political prisoners; the introduction of legal reforms that allow for a reduction in terms of punishment, the introduction of alternatives to detention and the full decriminalisation of about 15 offences, which will help addressing the long-standing concerns about over-population of penitentiary institutions;
 - 2.4. Bulgaria: the significant reforms of the judiciary and the ongoing efforts to combat corruption, including by establishment of a new unified anti-corruption agency;
 - 2.5. Georgia: the adoption of a new set of rules of procedure for the Georgian Parliament with a view to reinforce parliamentary oversight and political accountability of the executive; the broad agreement with all stakeholders about the adopted fourth wave of judicial reforms with the aim of further strengthening the independence of the judiciary and efficiency of the administration of justice;

1. *Assembly debate* on 30 January 2020 (8th Sitting) (see [Doc. 15031](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: Sir Roger Gale). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (8th Sitting).



Resolution 2325 (2020)

- 2.6. the Republic of Moldova: the peaceful transfer of power and efforts undertaken to de-oligarchise the country and strengthen its State institutions; the willingness of the Moldovan authorities to continue the 5+2 discussions to achieve a peaceful resolution of the Transnistrian conflict;
- 2.7. Montenegro: the progress made with regard to ensuring lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons (LGBTI) and minority rights; the inclusive manner in which the new legal framework for media was adopted and the increase in efforts made to investigate attacks on journalists and bring perpetrators to justice;
- 2.8. North Macedonia: the resolving through peaceful negotiations of the political crisis in the country and the ratification of the historical Prespa Agreement by North Macedonia and Greece which resolved the so-called “name issue” after 27 years;
- 2.9. the Russian Federation: its stated commitment to now fully engage in the ongoing Monitoring Procedure by the Assembly;
- 2.10. Turkey: the adoption of a first package of legal reforms and the expected action plan for human rights that could address long standing concerns of the Assembly;
- 2.11. Ukraine: the establishment of the High Anti-Corruption Court and the clear priority given, and new initiatives to fighting the wide spread corruption in the country.
3. At the same time, the Assembly expresses its concern about developments and remaining shortcomings in a number of countries under a monitoring procedure or engaged in a post-monitoring dialogue, that undermine the democratic consolidation in these countries and are at odds with their obligations and accession commitments:
- 3.1. Albania: the ongoing polarisation of the political environment evolving into a systemic political crisis that impedes the proper functioning of democratic institutions, including parliament and local self-government institutions, in the country; the still widespread and entrenched corruption and limited results in the fight against organised crime;
- 3.2. Armenia: the challenges faced by the judiciary from all sides in ensuring its independence and impartiality; continuing prevalence in the Armenian society of intolerance and negative stereotypes regarding LGTBI persons and other minorities; the obstacles placed by some groups in society in the way of the still outstanding ratification of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (CETS No 210, “Istanbul Convention”);
- 3.3. Azerbaijan: the continuing existence of political prisoners and the ongoing use of politically motivated administrative detention, criminal charges and restrictions on movement and travel bans against government opponents, journalists and representatives of civil society organisations; the restrictive and cumbersome legal environment for NGOs to operate in;
- 3.4. Bosnia and Herzegovina: the continuing inability to form a government and other democratic institutions in the country following the 2018 elections, including, inter alia, the inability to appoint a new delegation to our Assembly; the worrying developments in the area of freedom of assembly and freedom of the media; the continuous disregard by some authorities at the level of the entities for binding and final decisions of the judiciary;
- 3.5. Bulgaria: the systematic deterioration of media freedom over recent years; the situation of the Roma minority and the continuing use of racist and intolerant hate speech in political discourse.
- 3.6. Georgia: the failure to pass the required constitutional amendments to introduce a fully proportional election system by 2020; the lack of investigation and follow up given to alleged incidents and violations of the electoral code during the 2018 presidential election; the shortcomings in the functioning of the High Council of Justice, including the lack of a clear and uniform selection criteria, the excessive use of discretion failure to give full and reasoned decisions with regard to the selection of Supreme Court judges;
- 3.7. Montenegro: the ongoing polarised political climate in the country which is hindering needed reforms, including of the electoral framework; the allegations of high-level corruption and insufficient investigation into these alleged acts of corruption; the lack of transparency in the selection and the appointments of magistrates;
- 3.8. The Russian Federation: exacerbating negative tendencies with regard to democracy, the rule of law and human rights which are hindering the fulfilment of key accession commitments and membership obligations; the arbitrary use of extremist legislation to silence opposition and critical civil society organisations; the deterioration of religious freedom in the country as witnessed by the ban of

Resolution 2325 (2020)

Jehovah's Witnesses; the continuing borderisation and creeping annexation of the Georgian regions of South Ossetia and Abkhazia by the Russian Federation; the illegal annexation of Crimea and military aggression in Eastern Ukraine;

3.9. Turkey: the worsening situation of opposition politicians and parties; the continuing undue restrictions on the fundamental rights of freedom of expression and assembly; the abuse of anti-terror laws to silence those critical of the ruling authorities' policies, especially with regard to the military intervention in Syria; the continuing deterioration of the media environment;

3.10. Ukraine: the attacks on journalists and anti-corruption activists investigating local corruption and abuses of power.

4. Consequently, the Assembly urges all the countries that are under a monitoring procedure or engaged in a post-monitoring dialogue to step up their efforts to fully honour all membership obligations and accession commitments to the Council of Europe. In particular it calls on:

4.1. all political forces in Albania resolve the systemic political crisis in the country on the basis of electoral reform followed by elections and to abstain from boycotting parliament and State institutions; and for the Albanian authorities to step up the fight against corruption and organised crime and to ensure that any changes to the legislative framework for the media are fully in line with European standards with regard to freedom of expression and the media;

4.2. the Armenian authorities to stem up the reform of the justice system with a view to strengthening its independence and efficiency while refraining from any actions that could be perceived as putting pressure, or interfering in the work of the judiciary and to continue strengthening the rights of women as well as LGBTI persons and other minorities;

4.3. the Azerbaijani authorities to end the harassment and intimidation of lawyers representing opposition and civil society activists against the State; to release without delay all remaining political prisoners and to fully implement the European Court of Human Rights judgment in the case of *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*; to fully comply with the European Convention of Human Rights and unconditionally implement the judgements of the Court;

4.4. all political forces in Bosnia and Herzegovina to appoint a new government and representatives in the country's democratic institutions and adopt the necessary changes to both the constitution and the electoral law, in accordance with the judgments of the European Court of Human Rights in the *Sejdić and Finci* and the *Pilav* cases;

4.5. the Bulgarian authorities to adopt, in close co-operation and consultation with all stakeholders, clear, objective and transparent criteria with regard to supplementary remuneration within the judiciary; to adopt the necessary legislation ensuring transparency of media ownership; to step up the fight against high level corruption;

4.6. the Georgian ruling majority to ensure the introduction of an election system that can have the support and trust of all stakeholders in time before the 2020 elections; to fully implement all the recommendations of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) formulated in the opinion on the selection and appointment of Supreme Court judges; to promptly implement the fourth wave of reform of the judiciary and for all political forces in the country to work to overcome the continuing polarisation in the political environment;

4.7. the Montenegrin authorities and all political forces in the country to agree on and implement a comprehensive electoral reform; to refrain from boycotting the country's parliament and democratic institutions and for the Montenegrin authorities to fully and transparently investigate all allegation of high-level corruption in the country and to ensure the freedom of the media and protection of journalists;

4.8. for all political forces in North Macedonia to agree to a reform of the legislative framework for elections, in particular with regard to campaign financing and election complaints and appeals; for the authorities of North Macedonia to implement outstanding recommendations by the Group of States against Corruption (GRECO) and the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT); to further consolidate and ensure the sustainability of the functioning democratic institutions in the country and to strengthen the independence and accountability of judges and prosecutors;

4.9. the Russian authorities to implement a series of concrete measures aimed at addressing the concerns with regard to the continuing deterioration of human rights and the rule of law; to remove any legal obstacles to the unconditional execution of the decisions of the European Court of Human Rights; to unconditionally and fully co-operate with the joint investigation team and the Dutch prosecution

Resolution 2325 (2020)

service in bringing these responsible for the downing of Malaysia Airlines Flight MH 17 to justice; to take effective measures aimed at preventing violations of the human rights of LGBTI persons, in particular in the Chechen Republic; to co-operate fully with the international community in the investigation of the murder of Mr Boris Nemtsov; to end and reverse the ongoing borderisation and creeping annexations of the Georgian regions of South Ossetia and Abkhazia; to fully implement the Minsk agreements to which the Russian Federation is a party and to end its military intervention in, and support for, illegally armed formations in Eastern Ukraine; to reverse its illegal annexation of Crimea as demanded by the Assembly, including in Assembly resolutions [1990 \(2014\)](#), [2034 \(2015\)](#), [2063 \(2015\)](#), [2132 \(2016\)](#), [2198 \(2018\)](#), [2259 \(2019\)](#), [2292 \(2019\)](#) and others; to fully comply with the European Convention of Human Rights and unconditionally implement the judgements of the Court;

4.10. the Turkish authorities to respect fully the rights and fundamental freedoms of opposition politicians, in particular to guarantee parliamentary immunity and to release MPs and former MPs who were unduly imprisoned and stripped of their immunity; to end the use of anti-terror laws against opposition parties, journalists, activists and civil society organisations that hold diverging views to those of the ruling party; to fully comply with the European Convention of Human Rights and unconditionally implement the judgements of the Court;

4.11. the Ukrainian authorities to ensure full and transparent investigations into attacks on journalist and anti-corruption activists to ensure that no perception of impunity for such crimes is allowed to exist; to ensure that the reform of the legal framework governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies is carried out fully in line with European standards.

5. The Assembly reaffirms the importance of the parliamentary monitoring procedure, and the work of the Monitoring Committee in the democratisation and institution-building processes in all Council of Europe member States. It welcomes the effort taken to ensure the monitoring of membership obligations of all Council of Europe member States which precludes any possibility for double standards and decides to strengthen the periodic review procedure as a complementary mechanism to the existing monitoring procedure and post-monitoring dialogue. To that purpose the Assembly decides to amend the terms of reference of the Monitoring Committee, appended to [Resolution 1115 \(1997\)](#) (modified), as follows:

5.1. at the end of paragraph 8 add the following text: “The Monitoring Committee is seized to prepare regular periodic reviews on all Council of Europe member States that are not under a full monitoring procedure or engaged in a post-monitoring dialogue. The order and frequency of these reports would be decided upon by the committee in accordance with its internal working methods based on substantive grounds, with the objective of producing, over time, periodic review reports on all member States”;

5.2. replace paragraph 14 by the following one: “In the case of reports on the honouring of obligations and commitments, periodic review reports on the honouring of membership obligations, and reports on the post-monitoring dialogue, the authorities of the country in question will be given a six week period to provide their comments on the preliminary draft report agreed to be transmitted to them by the committee. These comments will be discussed as part of the consideration of the draft report by the committee. No comments by the authorities are required for the consideration of a draft report on the functioning of democratic institutions. Draft reports remain confidential until the authorities have been able to give their comments within the before mentioned deadlines and the report has been discussed by the committee. All other memoranda and working documents of the committee remain confidential unless declassified by the committee”.

6. Furthermore, also in order to strengthen the efficiency and internal coherence of the work of the Monitoring Committee, the Assembly decides to amend [Resolution 1115 \(1997\)](#) (as modified by [Resolution 1431 \(2005\)](#), [Resolution 1515 \(2006\)](#), [Resolution 1698 \(2009\)](#), [Resolution 1710 \(2010\)](#), [Resolution 1936 \(2013\)](#), [Resolution 2018 \(2014\)](#) and [Resolution 2261 \(2019\)](#)) as follows:

6.1. insert the following new paragraph before paragraph 9: “In line with Rule 50.1, unless otherwise specified, the Monitoring Committee shall appoint two rapporteurs, from different countries and political groups, for country specific reports on the honouring of obligations and commitments, reports on the functioning of democratic institutions, reports on the post-monitoring dialogue and reports on periodic reviews.”

7. The Assembly invites the committee to pursue its reflections on ways to strengthen its work including with regard to the manner in which the committee is composed.

Résolution 2326 (2020)¹
Version provisoire

La démocratie piratée? Comment réagir?

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par l'ampleur de la pollution de l'information dans un monde de plus en plus polarisé et numériquement connecté, par la multiplication des campagnes de désinformation visant à façonner l'opinion publique, par les tendances à la manipulation et aux ingérences étrangères dans le processus électoral, ainsi que par les comportements abusifs et l'intensification des propos haineux sur internet et les médias sociaux, qui sont autant de défis posés à la démocratie, et notamment aux processus électoraux, dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, qui portent atteinte au droit à la liberté d'expression, y compris au droit d'obtenir des informations, ainsi qu'au droit à des élections libres.

2. En ce qui concerne les cyber-attaques, l'Assemblée renvoie aux problématiques soulevées dans la [Résolution 2217 \(2018\)](#) et la [Recommandation 2130 \(2018\)](#) «Problèmes juridiques posés par la guerre hybride et obligations en matière de droits de l'homme», en particulier en ce qui concerne les nombreux cas de campagnes de désinformation de masse visant à porter atteinte à la sécurité, à l'ordre public et aux processus démocratiques pacifiques, ainsi qu'à la nécessité de développer des outils pour protéger la démocratie des «armes de l'information».

3. Internet et les médias sociaux imprégnant de plus en plus le paysage politique, l'Assemblée met en avant la nécessité d'améliorer le contenu et l'architecture d'internet, de renforcer la résilience des sociétés et des systèmes démocratiques européens, de lutter contre la désinformation, d'investir dans un journalisme de qualité, de préserver la liberté d'expression ainsi que le pluralisme politique et des médias, en particulier dans le contexte des élections.

4. L'Assemblée est d'avis que les campagnes électorales axées sur les données tirées des médias sociaux, basées sur la segmentation et le profilage des utilisateurs, en particulier les publicités occultes diffusées sur les plateformes et visant des électeurs potentiels, sont un phénomène croissant qui devrait être mieux régulé afin d'assurer la transparence et la protection des données, et de gagner la confiance du public. En particulier, l'Assemblée:

4.1. salue le travail accompli par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des données à caractère personnel et des droits électoraux, notamment la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et sa pertinence concernant les droits électoraux, ainsi que les autres instruments non contraignants abordant différents aspects de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel dans le contexte de la société de l'information, dont les réseaux sociaux;

4.2. se félicite de l'adoption du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223), qui modernise la convention et s'attaque aux nouveaux défis résultant de l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication; elle soutient l'appel du Rapporteur spécial des Nations

1. *Discussion par l'Assemblée* le 31 janvier 2020 (9^e séance) (voir [Doc. 15028](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Frithjof Schmidt; et [Doc. 15056](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Emanuelis Zingeris). *Texte adopté par l'Assemblée* le 31 janvier 2020 (9^e séance).



Résolution 2326 (2020)

Unies sur le droit au respect de la vie privée, M. Joseph A. Cannataci, à tous les États membres des Nations Unies à adhérer à la Convention 108 lorsque leurs législation et pratique sont conformes aux dispositions de la Convention;

4.3. soutient les travaux futurs du Comité de la Convention 108 sur l'utilisation de données à caractère personnel lors d'élections et leur utilisation abusive dans un contexte politique;

4.4. invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou ratifier et à mettre pleinement en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (STE n° 185) et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189).

5. Afin de relever les défis de la désinformation dans le contexte d'élections démocratiques, les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe doivent:

5.1. reconnaître la nature transnationale du problème et améliorer la coopération avec les intermédiaires d'internet et les opérateurs de réseaux sociaux dont les intérêts commerciaux tendent à entrer en conflit avec les droits de l'homme et les droits politiques, par exemple avec le principe de l'équité électorale, conformément à la [Recommandation CM/Rec \(2018\)2](#) du Comité des Ministres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet;

5.2. permettre aux électeurs de recevoir des informations dignes de confiance et d'être mieux informés et plus engagés, en vue de préserver l'exercice de leur droit à des élections véritablement libres et équitables;

5.3. briser le monopole des entreprises technologiques qui contrôlent, dans une large mesure, l'accès des citoyens à l'information et aux données;

5.4. envisager de mettre à jour leur législation nationale, en vue de lutter plus efficacement contre les campagnes de désinformation.

6. Pour faire face à ces défis, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre un certain nombre de stratégies dans une perspective européenne et mondiale et à créer un modèle fondé sur la coresponsabilité et de multiples approches réglementaires et de résolution des conflits, en prenant en particulier les mesures suivantes:

6.1. promouvoir l'éducation aux médias et les compétences en matière de culture numérique afin de renforcer la culture juridique et démocratique des citoyens, conformément à la [Résolution 2314 \(2019\)](#) «L'éducation aux médias dans le nouvel environnement médiatique», sensibiliser davantage le public à la façon dont les données sont produites et traitées, donner aux électeurs les moyens d'évaluer de façon critique la communication électorale et accroître le degré de résilience de la société à l'égard de la désinformation;

6.2. encourager et soutenir les initiatives collaboratives sur la vérification des faits et d'autres améliorations dans les systèmes de modération et de conservation de contenus qui visent à lutter contre la diffusion d'informations trompeuses et mensongères, y compris dans les médias sociaux, conformément à la [Résolution 2281 \(2019\)](#) «Médias sociaux: créateurs de liens sociaux ou menaces pour les droits humains?»;

6.3. garantir un financement approprié des médias indépendants de service public afin qu'ils puissent allouer des ressources suffisantes à l'innovation en termes de contenus, de formes et de technologie en vue de promouvoir leur rôle en tant qu'acteurs principaux de la lutte contre la désinformation et la propagande, et en tant qu'intervenants cruciaux de la protection des écosystèmes de la communication et des médias en Europe, conformément à [Résolution 2255 \(2019\)](#) «Les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande»;

6.4. renforcer la transparence des publicités à caractère politique en ligne, de la diffusion de l'information, des algorithmes et des modèles économiques des opérateurs de plateforme, notamment:

6.4.1. en garantissant, là où les partis politiques et les candidats ont le droit d'acheter de l'espace publicitaire à des fins électorales, l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions et les tarifs appliqués;

6.4.2. en élaborant des cadres de régulation spécifiques concernant les contenus internet en période électorale, en incluant des dispositions sur la transparence en matière de contenus sponsorisés sur les médias sociaux, afin que le public puisse avoir connaissance de la source

Résolution 2326 (2020)

qui finance la publicité électorale ou toute autre information ou opinion, conformément à la [Résolution 2254 \(2019\)](#) «La liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques», et en empêchant les ingérences illicites étrangères;

6.5. prendre en compte les implications du microciblage des publicités politiques en vue de promouvoir un paysage politique plus responsable, qui se prête moins aux manipulations;

6.6. soutenir l'accès des chercheurs aux données, y compris aux ensembles de données relatifs à des comptes et contenus supprimés, afin d'examiner l'influence de la désinformation stratégique sur la prise de décision démocratique et les processus électoraux, et de proposer éventuellement la mise en place d'un réseau européen de chercheurs dans ce domaine;

6.7. envisager l'élaboration d'une réglementation nationale et internationale pour partager les bonnes pratiques et renforcer la coopération entre les agences de sécurité, par exemple en créant un mécanisme spécifique de surveillance, de gestion des crises et d'analyse postcrise, et en mutualisant les ressources existantes dans les divers pays, conformément à la [Recommandation 2144 \(2019\)](#) «Gouvernance de l'internet et droits de l'homme»;

6.8. inviter les professionnels et les organisations du secteur des médias à développer des cadres d'autorégulation contenant des normes professionnelles et éthiques concernant leur couverture des campagnes électorales, incluant notamment une plus grande exactitude et fiabilité des informations, le respect de la dignité humaine et du principe de non-discrimination, conformément à la [Résolution 2254 \(2019\)](#) «La liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques»;

6.9. engager des réformes judiciaires et créer des sections spécialisées pour les juges et les procureurs, axées sur la désinformation et le discours de haine.

7. Par ailleurs, l'Assemblée salue l'action menée par l'Union européenne pour lutter contre la désinformation, faire face aux menaces d'ingérence extérieure dans les élections européennes et garantir une plus grande transparence de la publicité politique payante et des règles plus claires concernant le financement des partis politiques européens, dans le cadre du prochain plan d'action pour la démocratie européenne pour 2019-2024. Elle appelle l'Union européenne à assurer une synergie avec l'action du Conseil de l'Europe dans ces domaines et à promouvoir une coopération accrue avec les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Elle invite également la Commission européenne et les Task forces sur la communication stratégique du Service européen pour l'action extérieure à garantir une plus grande participation des ONG compétentes, agissant dans l'Union européenne, à la direction et à la consultation de leurs organes compétents de lutte contre la désinformation afin de mieux détecter, analyser et dénoncer la désinformation. Ces organes devraient travailler en étroite coopération, de manière plus transparente, et échanger régulièrement des informations, dans l'intérêt du bien commun.

8. L'Assemblée appelle aussi les États membres de l'Union européenne à accroître considérablement le soutien dispensé par l'Union européenne aux Task forces sur la communication stratégique du Service européen pour l'action extérieure afin de renforcer la capacité de l'Union européenne à lutter contre la désinformation.

9. Enfin, l'Assemblée soutient les efforts déployés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en vue d'élaborer une liste de principes pour l'utilisation des technologies numériques dans le contexte des élections et décide de suivre de près cette question.

Resolution 2326 (2020)¹
Provisional version

Democracy hacked? How to respond?

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is concerned about the scale of information pollution in a digitally connected and increasingly polarised world, the spread of disinformation campaigns aimed at shaping public opinion, trends of foreign electoral interference and manipulation, as well as abusive behaviours and hate amplification on the internet and social media, which all represent a challenge for democracy and in particular for the electoral processes throughout Council of Europe member States, affecting the right to freedom of expression, including the right to receive information, and the right to free elections.

2. As regards cyberattacks, the Assembly recalls the concerns raised in [Resolution 2217 \(2018\)](#) and [Recommendation 2130 \(2018\)](#) “Legal challenges related to hybrid war and human rights obligations”, in particular with regard to numerous cases of mass disinformation campaigns intended to undermine security, public order and peaceful democratic processes, and to the need to develop tools to protect democracy from “information weapons”.

3. As the internet and social media seep into more aspects of the political landscape, the Assembly points to the need to improve the internet’s content and architecture, build up the resilience of Europe’s democratic systems and societies, counter disinformation, invest in quality journalism and preserve freedom of expression and media and political pluralism, especially in the context of elections.

4. The Assembly takes the view that data-driven electoral campaigning on social media, based on segmentation and profiling of users, especially dark adverts on platforms targeting potential voters, is a growing phenomenon which must be better regulated, in order to ensure transparency and data protection, and build public trust. The Assembly in particular:

4.1. praises the work that has been done by the Council of Europe on personal data protection and electoral rights, in particular [the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data \(ETS N°108\)](#) and its relevance with regard to electoral rights, and welcomes and other soft law instruments addressing different aspects of privacy and personal data protection in the context of information society, including in social networks;

4.2. welcomes the adoption of the Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 223) modernising the convention and addressing emerging challenges resulting from the use of new information and communication technologies, and supports the call of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Privacy, Mr Joseph A. Cannataci, to all United Nations member States to accede to Convention 108, where their legislation and practice comply with the provisions of the Convention;

4.3. supports the future work of the Committee of Convention 108 on the use of personal data in elections and their possible misuse in a political context;

1. *Assembly debate* on 31 January 2020 (9th Sitting) (see [Doc. 15028](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Frithjof Schmidt; and [Doc. 15056](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Emanuelis Zingeris). *Text adopted by the Assembly* on 31 January 2020 (9th Sitting).



Resolution 2326 (2020)

- 4.4. invites Council of Europe member States to sign and/or ratify, where this is not already the case, and fully implement the Council of Europe Convention on Cybercrime (ETS No. 185) and its Additional Protocol concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems (ETS. No. 189).
5. To address disinformation challenges in the context of democratic elections, governments of Council of Europe member States need to:
- 5.1. recognise the transnational nature of the problem and enhance co-operation with internet intermediaries and social media operators, whose commercial interests tend to collide with human rights and political rights, for instance the principle of electoral equity, in line with the Committee of Ministers' [Recommendation CM/Rec \(2018\)2](#) on the roles and responsibilities of internet intermediaries;
 - 5.2. enable voters to receive trustworthy information and become more informed and engaged, with a view to preserving the exercise of their right to truly free and fair elections;
 - 5.3. break up the monopoly of tech companies controlling, to a great extent, citizen's access to information and data;
 - 5.4. consider updating national legislation in order to counter disinformation campaigns more effectively.
6. To tackle these challenges, the Assembly calls on Council of Europe member States to implement a number of strategies from a European and global perspective and to create a model that includes co-responsibility and multiple regulatory and conflict-resolution approaches, in particular by:
- 6.1. promoting media education and digital literacy skills to strengthen the legal and democratic culture of citizens, in line with [Resolution 2314 \(2019\)](#) on Media education in the new media environment, enhance public awareness of how data are generated and processed, empower voters toward a critical evaluation of electoral communication and increase society's resilience to disinformation;
 - 6.2. encouraging and supporting collaborative fact-checking initiatives and other improvements of content moderation and curation systems which are intended to counter the dissemination of deceptive and misleading information, including through social media, in line with [Resolution 2281 \(2019\)](#) "Social media: social threads or threats to human rights?";
 - 6.3. securing adequate funding to independent public service media, so that they can allocate enough resources to innovation in content, form and technology to foster their role as major players in countering disinformation and propaganda and as a cutting-edge stakeholder in protecting communication and media ecosystems in Europe, in line with [Resolution 2255 \(2019\)](#) "Public service media in the context of disinformation and propaganda";
 - 6.4. strengthening transparency in political online advertising, information distribution and algorithms and business models of platform operators, in particular by:
 - 6.4.1. guaranteeing, where political parties and candidates have the right to purchase advertising space for election purposes, equal treatment in terms of conditions and rates charged;
 - 6.4.2. developing specific regulatory frameworks for internet content at election times and include provisions on transparency in relation to sponsored content on social media, so that the public is aware of the source that funds electoral advertising or any other information or opinion, in line with [Resolution 2254 \(2019\)](#) "Media freedom as a condition for democratic elections", and prevent illegal foreign involvement;
 - 6.5. addressing the implications of micro-targeting political ads with a view to promoting a political landscape which is more accountable and less prone to manipulation;
 - 6.6. supporting researcher's access to data, including datasets with deleted accounts and content, with a view to examining the influence of strategic disinformation on democratic decision making and on electoral processes, and possibly propose the setting up of a European network of researchers in this area;
 - 6.7. considering national and international regulation to share best practices and increase security agency co-operation, for instance by creating a specific mechanism for monitoring, crisis management and post-crisis analysis and sharing resources that already exist in various countries, in line with [Recommendation 2144 \(2019\)](#) "Internet governance and human rights";

Resolution 2326 (2020)

- 6.8. calling on professionals and organisations in the media sector to develop self-regulation frameworks that contain professional and ethical standards relating to their coverage of election campaigns, including enhanced news accuracy and reliability and respect for human dignity and the principle of non-discrimination, in line with [Resolution 2254 \(2019\)](#);
- 6.9. initiating judicial reforms and set-up specialised divisions for judges and prosecutors focusing on disinformation and hate speech.
7. Furthermore, the Assembly welcomes the European Union's action to counter disinformation, address the threats of external intervention in European elections and ensure greater transparency on paid political advertising and clearer rules on the financing of European political parties, as part of the forthcoming European Democracy Action Plan for 2019-2024. It calls on the European Union to ensure synergy with the Council of Europe's action in those areas and promote further co-operation with all 47 member States of the Council of Europe. It also invites the European Commission and the Strategic Communication Task Forces of the European External Action Service to ensure greater participation of relevant NGOs, acting within the European Union, in the leadership and consultation of their relevant bodies countering disinformation, in order to better detect, analyse and expose disinformation. These bodies should work closely, in a more transparent way, and regularly exchange information, for the sake of the common good.
8. The Assembly also calls on the member States of the European Union to considerably increase the European Union's support for the Strategic Communication Task Forces of the European External Action Service in order to strengthen the European Union's capability to combat disinformation.
9. Finally, the Assembly supports the work of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) in its efforts to prepare a list of principles for the use of digital technologies in the context of elections and resolves to closely follow this matter.



Résolution 2327 (2020)¹
Version provisoire

Tourisme pour la transplantation d'organes

Assemblée parlementaire

1. Le tourisme pour la transplantation d'organes est l'une des activités illégales la plus lucrative à l'échelle mondiale et de ce fait extrêmement difficile à éradiquer. La raison est que la transplantation d'organe est le meilleur traitement, et souvent le seul, qui permette de sauver la vie de patients atteints d'une défaillance organique en phase terminale. Pendant que le nombre de transplantations réalisées dans le monde n'a cessé d'augmenter, les besoins en greffons sont également à la hausse. La demande est nettement supérieure à l'offre.

2. Le décalage entre l'offre et la demande d'organes amène certains patients à tenter d'acheter un organe obtenu de façon illicite, souvent en se rendant à l'étranger pour acheter un organe dans les États où l'interdiction de commercialisation est peu appliquée ou dont la législation en matière de transplantation présente des lacunes. Cette pratique a été systématiquement et unanimement condamnée par le Conseil de l'Europe, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et des organisations professionnelles comme l'Association médicale mondiale et la Société de transplantation.

3. La Déclaration d'Istanbul définit le «tourisme de transplantation» comme un voyage pour transplantation impliquant: le trafic de personnes en vue de prélèvements d'organes; le trafic d'organes; ou lorsque des ressources (organes, professionnels et centres de transplantation) dédiées à fournir des greffons à des patients non-résidents empêchent les pays de fournir des greffons à sa propre population. A cet égard, il importe de clairement définir les conditions de transplantation pour les résidents et les non-résidents dans la législation nationale de chaque pays.

4. Au niveau international et européen, des conventions très largement ratifiées et assorties de mécanismes de suivi efficaces sont en vigueur, qui luttent contre la traite des êtres humains y compris à des fins de prélèvement d'organes. Le Conseil de l'Europe a également élaboré la Convention contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216), qui constitue le seul cadre international de droit pénal pour la lutte contre le trafic d'organes. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018 mais a, pour le moment, été uniquement ratifiée par neuf États membres et son Comité des parties doit encore être mis en place. Les conventions précitées ne visent pas expressément l'utilisation des ressources en matière de transplantation qui diminue la capacité du pays à fournir des greffons à sa propre population. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine (STE n° 164) et son Protocole additionnel relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine (STE n° 186) posent pour principe que le corps humain et ses parties ne doivent pas être, en tant que tels, source de profit.

5. Malheureusement, malgré ce solide cadre juridique, le tourisme pour la transplantation d'organes subsiste, y compris en Europe et en Chine, bien qu'on n'en connaisse mal l'étendue. Le tourisme pour la transplantation d'organes peut impliquer l'utilisation d'organes provenant de personnes décédées (qui peuvent ne pas avoir donné leur consentement, comme dans le cas de prisonniers exécutés en Chine, ou dont les organes, correctement donnés au départ, ont été détournés par la suite par des médecins vers des patients qui ne sont pas aptes à les recevoir dans le cadre de programmes nationaux ou vers des

1. *Discussion par l'Assemblée* le 31 janvier 2020 (9^e séance) (voir [Doc. 15029](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 31 janvier 2020 (9^e séance).



Résolution 2327 (2020)

établissements au service des «touristes pour transplantation») ou, dans la forme la plus répandue et ignoble, de personnes vivantes. Les vendeurs d'organes proviennent souvent des couches les plus pauvres de la société (y compris les migrants et les réfugiés). Généralement, ils coopèrent uniquement en raison de leur situation financière désespérée et parce qu'ils sont trompés sur la nature de l'intervention chirurgicale et les conséquences du renoncement à un organe. Les rapports médicaux établis sur l'état de santé des touristes transplantés à leur retour, soulignent que ce tourisme est aussi, bien souvent, préjudiciable aux intérêts des receveurs, de leur famille et de la collectivité. Si l'on ajoute les sacrifices financiers qu'ils doivent consentir pour obtenir un organe, les touristes aux fins d'une transplantation courent, par conséquent, un risque réel d'être eux-mêmes exploités et de souffrir de conséquences graves pour leur santé. Les seuls profits réalisés sont ceux des professionnels de santé corrompus, des intermédiaires et autres délinquants. Mais ces profits sont énormes et le risque de sanction est bien souvent faible.

6. Adopter une approche globale s'impose pour résoudre le problème du tourisme pour la transplantation d'organes. À la base, il convient de combler l'écart entre l'offre et la demande, face à des personnes en attente d'organes désespérées dont le nombre ne fera que croître à l'avenir.

7. L'Assemblée parlementaire recommande, par conséquent, aux États membres du Conseil de l'Europe:

7.1. de signer, de ratifier et de mettre en œuvre l'ensemble des conventions internationales et des conventions du Conseil de l'Europe pertinentes: le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine et son Protocole additionnel relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine; la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n°197) et la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic des organes humains;

7.2. d'élaborer et d'améliorer les programmes de transplantation existants conformément aux exemples de bonnes pratiques, grâce à un enseignement et à une formation professionnels et à une collaboration entre les pays, en vue d'assurer l'autosuffisance nationale en termes de don et de greffe d'organes: cela peut passer par la mise en place et le financement d'organisations nationales de transplantation, la formation de professionnels en soins intensifs en ce qui concerne les dons post-mortem de manière à détecter le plus grand nombre possible de donneurs éventuels d'organes, la nomination de coordinateurs de transplantation dans chaque hôpital doté d'une unité de soins intensifs, ainsi que par l'élaboration et l'optimisation de programmes de dons provenant de donneurs vivants et conformes à l'éthique;

7.3. d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de prévention centrées sur la population, afin de prévenir (et de traiter) en premier lieu les défaillances organiques en promouvant, par exemple, un mode de vie sain et en assurant la prestation de soins de santé universels;

7.4. d'améliorer le contrôle des transplantations grâce à des initiatives intergouvernementales en Europe et dans le monde, en mettant en place des mécanismes globaux de traçabilité des donneurs et des receveurs, notamment à l'échelle transnationale; en consignnant les informations relatives aux activités de transplantation transnationales, y compris en rejoignant le Réseau international de points de contact nationaux pour les voyages aux fins d'une transplantation et en fournissant des informations à la base de données internationale sur le voyage en vue d'une transplantation; en veillant au respect des systèmes d'orientation internationaux avant tout voyage effectué à des fins de transplantation, ainsi qu'en informant les professionnels de santé, de justice et autres du rôle qu'ils ont à jouer en matière de détection, de prévention du tourisme pour transplantation et de lutte contre ce phénomène et en les formant en ce sens;

7.5. de lutter efficacement contre la traite des êtres humains à des fins de prélèvement d'organes et de trafic d'organes, notamment par une coopération transnationale et internationale, tout en veillant à ce que les victimes bénéficient d'une protection, d'une indemnisation et d'une assistance adéquates (comme le prévoient notamment les conventions sur la lutte contre la traite des êtres humains et contre le trafic d'organes humains), y compris en comblant les lacunes juridiques et en introduisant des sanctions légales dissuasives, en étendant la collaboration entre les organes de contrôle, les organisations professionnelles et les services répressifs, et en renforçant les partenariats entre les acteurs mondiaux (par exemple, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'OMS et Interpol), les acteurs

Résolution 2327 (2020)

régionaux (par exemple, le Conseil de l'Europe, OSCE, Europol, Eurojust), les acteurs professionnels (l'Association médicale mondiale, la Société de transplantation, la Société internationale de néphrologie), les ONG et autres (par exemple, le Groupe des dépositaires de la Déclaration d'Istanbul).

8. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée affirme qu'il y a un besoin urgent de renforcer le rôle des parlements nationaux dans la lutte contre le tourisme pour la transplantation d'organes. Elle les invite à promouvoir la sensibilisation du public, à adopter les lois pertinentes et à ratifier les instruments juridiques internationaux qui s'imposent, et suivre leur mise en œuvre effective.

9. Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène du tourisme pour la transplantation d'organes, l'Assemblée invite tous les États désireux de s'associer à cette lutte, mais plus particulièrement les États observateurs du Conseil de l'Europe et les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, à faire de même et, en particulier, à adhérer aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe qui leur sont ouvertes.

10. Finalement, l'Assemblée recommande que les États parties fassent preuve d'une grande prudence en ce qui concerne la coopération avec le «China Organ Transplant Response System» (Système de réponse des greffes d'organes en Chine) et la Croix- Rouge chinoise, à la lumière d'une étude récente qui jette le doute sur la crédibilité de la réforme du système chinois de transplantation d'organes.



Resolution 2327 (2020)¹

Provisional version

Organ transplant tourism

Parliamentary Assembly

1. Organ transplant tourism is one of the most lucrative illegal activities worldwide, making it extremely difficult to eradicate. This is because organ transplantation is the best – and frequently the only – lifesaving treatment for end-stage organ failure. While the number of transplants performed worldwide has been steadily increasing, the need for transplants is also increasing. Demand far outstrips supply.

2. The disparity between the need for and supply of organs prompts some patients to try to purchase an illicitly obtained organ, often involving travelling abroad to countries where laws prohibiting organ sales are poorly enforced or marred by loopholes. This practice has been consistently and uniformly condemned by the Council of Europe, the World Health Organization (WHO) and by professional organisations such as the World Medical Association and the Transplantation Society.

3. The Declaration of Istanbul defines “organ transplant tourism” as travel for transplantation involving: trafficking in persons for the purpose of organ removal; organ trafficking; or when the resources (organs, professionals and transplant centres) devoted to providing transplants to non-residents undermine the country’s ability to provide transplant services for its own population. In this regard, it is necessary to clearly define the conditions of transplantation for residents and non-residents in the national legislation of the countries.

4. Both at global and at European level, widely-ratified Conventions with effective monitoring mechanisms are in force which combat trafficking in human beings including for the purpose of organ removal. The Council of Europe has also elaborated the Convention against Trafficking in Human Organs (CETS No. 216), which constitutes the only international criminal law framework addressing organ trafficking. It entered into force on 1 March 2018 but has, so far, only been ratified by nine member States, and its Committee of the Parties has yet to be established. The use of transplant resources that undermines a country’s ability to provide transplant services for its own population is not explicitly addressed by the above-mentioned Conventions. The Council of Europe Convention for the protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No. 164) and its Additional Protocol concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin (ETS No. 186) establish the principle that the human body and its parts shall not, as such, give rise to financial gain.

5. Unfortunately, despite this solid legal framework, organ transplant tourism subsists, including in Europe and in China, though its magnitude is not well known. Organ transplant tourism may involve the use of organs from deceased persons (who may not have given proper consent, as in the case of executed prisoners in China, or whose organs were properly donated but later diverted for illicit use by physicians providing transplant services to patients who do not qualify to receive them within national programs or at facilities that serve “transplant tourists”) or, in its most pervasive and hideous form, from living persons. Organ sellers often come from the poorest strata of society (including migrants and refugees). They usually only co-operate because of their desperate financial situation and because they are misled about the nature of the surgery and the consequences of giving up an organ. Medical reports of the health status of returning transplant tourists emphasise that transplant tourism frequently also negatively affects the interests of the recipients,

1. *Assembly debate* on 31 January 2020 (9th Sitting) (see [Doc. 15029](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach). *Text adopted by the Assembly* on 31 January 2020 (9th Sitting).



Resolution 2327 (2020)

their families and communities. Combined with the financial sacrifices that they have made to obtain an organ, transplant tourists thus run a real risk of being exploited themselves and of suffering severe health consequences. The only profits made are by corrupted health professionals, middlemen, and other criminals. However, these profits are huge and there is often little risk of punishment.

6. A holistic approach is necessary to solve the problem of organ transplant tourism. At its root, there is a need to close the gap between the demand for and the supply of organs, in the face of desperate people needing an organ whose number will only increase in the future.

7. The Parliamentary Assembly thus recommends that member States of the Council of Europe:

7.1. sign, ratify and implement all relevant global and Council of Europe Conventions: the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, the Council of Europe's Convention on Human Rights and Biomedicine and its Additional Protocol concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin, the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) and the Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs;

7.2. develop and improve existing transplant programmes in accordance with good practice examples, through professional education and training and collaboration across countries, with the aim of striving for national self-sufficiency in organ donation and transplantation: this can involve establishing and resourcing National Transplant Organisations, training critical care professionals in deceased donation to maximise the detection of potential organ donors, appointing transplant "donor co-ordinators" in every hospital with an intensive care unit, and developing and optimising ethically-sound living donation programmes;

7.3. develop and implement population-based prevention strategies to prevent (and treat) organ failure in the first place by, for example, encouraging a healthy lifestyle and providing universal healthcare;

7.4. improve transplant oversight through intergovernmental efforts, in Europe and globally, by putting into place comprehensive mechanisms of traceability for donors and recipients, including transnationally; recording information about transnational transplant activities, including by joining the International Network of National Focal Points on Travel for Transplantation and providing information to their International Database on Travel for Transplantation; enforcing international referral systems before any travel for organ transplantation; and informing and training health-care, judicial and other professionals about their roles in recognising, preventing and combating organ transplant tourism;

7.5. effectively combat trafficking in human beings for the purpose of organ removal and trafficking in organs, including through transnational and international co-operation, while ensuring adequate protection, compensation and assistance of victims (as stipulated, inter alia, in the Human Trafficking and Organ Trafficking Conventions), including by closing legal loopholes and establishing persuasive legal sanctions, increasing collaboration between monitoring bodies, professional organisations, and law enforcement agencies, and strengthening partnerships between global actors (e.g. UN Office on Drugs and Crime (UNODC), Office of the UN High Commissioner for Refugees (HCR), WHO, Interpol), regional actors (e.g. the Council of Europe, OSCE, Europol, Eurojust), professional actors (e.g. World Medical Association, The Transplantation Society, International Society of Nephrology), NGOs and others (e.g. the Declaration of Istanbul Custodian Group).

8. In the light of the above, the Assembly believes that there is an urgent need to strengthen the role of national parliaments in tackling organ transplant tourism. It invites them to promote public awareness, adopt relevant legislation and ratify international legal instruments, and monitor their effective implementation.

9. In view of the global nature of the phenomenon of organ transplant tourism, the Assembly invites all states interested in joining the fight, but particularly Council of Europe observer states and the states whose parliaments hold observer or partner for democracy status with the Assembly, to do likewise and, in particular, to accede to the relevant Council of Europe Conventions open to them.

10. Finally, the Assembly recommends that member States exercise particular caution when co-operating with the China Organ Transplant Response System and the Red Cross Society of China, in view of a recent study casting doubt on the credibility of China's organ transplant reform.

Recommandation 2173 (2020)¹

Version provisoire

Lutter contre le trafic de tissus et de cellules d'origine humaine

Assemblée parlementaire

1. Les progrès techniques en matière de transplantation de cellules et de tissus d'origine humaine peuvent permettre de sauver des vies, de rétablir des fonctions corporelles essentielles, d'améliorer la qualité de vie et d'aider les individus à devenir parents. De nos jours, les produits d'origine humaine, qui vont des tissus musculosquelettiques, cardio-vasculaires et oculaires jusqu'aux nombreux types de cellules et de gamètes, sont communément utilisés à des fins médicales, thérapeutiques et de recherche. Au sein de la seule Union européenne, plus de 2 millions de produits issus de tissus et de cellules d'origine humaine ont été distribués à des fins médicales en 2016. Mais en parallèle, l'utilisation de produits d'origine humaine à des fins de transplantation et de recherche soulève de nombreuses questions éthiques et juridiques.

2. La Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la biomédecine (Convention d'Oviedo, STE n° 164) précise que «le corps humain et ses parties ne doivent pas être, en tant que tels, source de profit», qu'une «intervention dans le domaine de la santé ne peut être effectuée qu'après que la personne concernée y a donné son consentement libre et éclairé» et que «l'intérêt et le bien de l'être humain doivent prévaloir sur le seul intérêt de la société ou de la science». À l'heure actuelle, ces principes risquent d'être contournés et édulcorés.

3. Contrairement au domaine des organes, les activités illicites et contraires à l'éthique associées à l'obtention, au traitement et à l'utilisation clinique des tissus et cellules d'origine humaine n'ont guère retenu l'attention. Cette situation s'explique peut-être par le fait que la société est moins familiarisée avec la transplantation de tissus et de cellules qu'avec la transplantation d'organes, alors même que cette dernière est bien moins fréquente.

4. Lorsque les activités illicites et contraires à l'éthique concernent des donneurs, elles sont fréquemment en rapport avec des personnes récemment décédées. Les tissus prélevés de manière illicite sur une personne décédée sont parfois destinés à jusqu'à 90 receveurs. Divers scandales ont été signalés sur le plan de l'éthique et de la sécurité, comme l'obtention de tissus ou cellules sans consentement ni autorisation, l'insuffisance du contrôle, l'inexactitude ou la falsification des dossiers de donneurs, l'attribution irresponsable et le commerce illicite. Ces situations ont donné lieu à des auditions, à des procès, à des démissions et à des fermetures d'établissements de conservation de tissus. Mais la connaissance de la véritable étendue de ces activités illicites reste limitée. Peu d'informations sont disponibles auprès des sources officielles.

5. En outre, il existe des activités qui, en plus de leur caractère illicite et contraire à l'éthique, pourraient compromettre gravement la qualité et la sécurité des tissus et des cellules, et donc la santé des receveurs.

6. Lorsque ces pratiques illicites et contraires à l'éthique prennent la forme d'une incitation financière au profit des donneurs ou de leur famille, les éventuels donneurs vivants risquent peut-être de ne pas suffisamment tenir compte des dangers de la procédure de don et les familles des donneurs décédés risquent de ne pas communiquer des informations médicales ou comportementales pertinentes qui interdiraient normalement le don. Cette situation peut également pousser les intermédiaires à dissimuler des informations par crainte de perdre leur commission.

1. *Discussion par l'Assemblée le 31 janvier 2020 (9^e séance) (voir Doc. 15022, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Reina de Bruijn-Wezeman). Texte adopté par l'Assemblée le 31 janvier 2020 (9^e séance).*



Recommandation 2173 (2020)

7. L'indemnisation excessive des donneurs peut mettre en danger la santé de donneurs vulnérables, qui peuvent être tentés de procéder à un don motivé par leurs besoins financiers. Cette situation peut être particulièrement préoccupante pour les donneuses d'ovocytes lorsque les incitations financières poussent les femmes à procéder à de multiples dons à des cliniques différentes, sans suivi ni soins médicaux adéquats, ce qui présente des risques pour leur santé et leur fertilité. Le danger de l'excès de dons est aggravé en cas de don transfrontière, dès lors que les disparités financières entre pays peuvent transformer des indemnisations à l'origine adéquates dans un État en de véritables incitations aux dons pour les donneurs issus de pays moins riches.
8. Le désespoir peut également conduire les patients à rechercher des thérapies alternatives pour diverses pathologies, notamment des traitements expérimentaux à base de cellules, promus sans sécurité ni efficacité cliniquement démontrée.
9. Les pratiques illicites et contraires à l'éthique sapent la confiance et le soutien du public. Les scandales liés à ces pratiques entraînent une baisse de confiance à l'égard de tous les types de substances issues des donneurs et une réticence de la population en général à faire don des parties du corps humain. Cette situation finira par nuire à la disponibilité des greffons tissulaires et cellulaires et peut tout autant compromettre la disponibilité des donneurs d'organes et de sang.
10. Le cadre juridique international en vigueur élaboré par l'Organisation mondiale de la santé, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, comporte de solides dispositions pour assurer la qualité et la sécurité des tissus et des cellules, qui énoncent les principes de consentement, d'interdiction du profit et d'obligation d'autorisation. Ces principes ne sont toutefois pas pleinement mis en œuvre et leur violation ne fait pas systématiquement l'objet de poursuites. L'interdiction du profit, principe universellement admis pour ce type de dons, n'est pas toujours facile à faire respecter. Les disparités de revenus entre les différents pays et au sein de ceux-ci, auxquelles s'ajoute la facilité avec laquelle les tissus et cellules peuvent être stockés et envoyés, créent des conditions propices à la réalisation d'un profit et aux abus.
11. Qui plus est, l'absence de définition internationalement admise de ce qui constitue un trafic de tissus et de cellules, d'une part, et la diversité des dispositions juridiques de l'Union européenne, des États membres du Conseil de l'Europe et des pays tiers, d'autre part, rendent difficile l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'activités illicites et contraires à l'éthique.
12. L'Assemblée rappelle que dans sa [Recommandation 2009 \(2013\)](#) «Vers une convention du Conseil de l'Europe pour lutter contre le trafic d'organes, de tissus et de cellules d'origine humaine», adoptée en 2013, elle indiquait que la question du trafic de tissus et cellules d'origine humaine était différente de celle du trafic d'organes humains et que ces deux questions devaient être traitées au moyen de deux instruments juridiques distincts. L'Assemblée avait donc invité le Comité des Ministres à établir une feuille de route pour l'élaboration d'un protocole additionnel sur le trafic de tissus et cellules d'origine humaine au projet de Convention contre le trafic d'organes humains.
13. Depuis, la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216) a été ouverte à la signature et à la ratification. Elle a été ratifiée par neuf pays et signée, mais pas encore ratifiée, par 15 autres États. Elle est entrée en vigueur en 2018. Le Comité des Parties se réunira à l'issue de la 10^e ratification. Comme prévu, cette convention ne traite pas de la question des tissus et cellules.
14. Pour ce qui est du trafic des cellules et tissus d'origine humaine, l'Assemblée se félicite des travaux du Comité européen sur la transplantation d'organes, et en particulier de son rapport de 2018 sur «Les activités illicites et contraires à l'éthique en lien avec des tissus et cellules d'origine humaine: répondre à la nécessité d'élaborer un instrument juridique international pour protéger les donneurs et les receveurs». Ce rapport recense les lacunes des cadres juridiques internationaux, réitère les préoccupations du Comité au sujet de l'absence d'accord sur ce qui constitue des activités illicites dans ce domaine et souligne la nécessité d'établir un nouvel instrument juridique pour lutter contre ces activités.
15. L'Assemblée prend note des avancées réalisées jusqu'ici, ainsi que des défis qu'il reste à relever. Elle est convaincue que les États membres du Conseil de l'Europe doivent agir résolument dans ce domaine.
16. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
 - 16.1. d'entamer la rédaction d'un instrument juridiquement contraignant du Conseil de l'Europe contre le trafic de tissus et de cellules d'origine humaine, si possible sous la forme d'un protocole additionnel à la Convention contre le trafic d'organes humains;

Recommandation 2173 (2020)

16.2. de veiller à ce que cet instrument juridique:

16.2.1. donne une définition des activités illicites dans ce domaine et se fonde sur une approche d'ensemble, qui englobe la prévention et la répression de la criminalité, la protection des victimes, la promotion de politiques adéquates, ainsi que la coopération nationale et internationale;

16.2.2. prévoit des mécanismes de collecte et d'analyse régulières des données sur le trafic de cellules et de tissus d'origine humaine, conformément aux structures de gouvernance démocratique, ainsi qu'un suivi et une mise en œuvre transparents, qui fassent autorité et soient efficaces;

16.3. invite les États membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore ratifié les conventions relatives à ce domaine, comme la Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la biomédecine, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et la Convention contre le trafic d'organes humains, à le faire de manière prioritaire et pour contribuer au programme de développement durable des Nations Unies – Objectif 3: Bien-être et santé et Objectif 16: Promouvoir des sociétés justes, pacifiques et inclusives.

Recommendation 2173 (2020)¹
Provisional version

Combating trafficking in human tissues and cells

Parliamentary Assembly

1. Advances in technology in human tissue and cell transplantation can save lives, restore essential bodily functions, improve quality of life and help individuals to become parents. Today, human substances, ranging from musculoskeletal, cardiovascular and ocular tissues, to many types of cells and gametes, are used routinely for medical purposes, therapy and research. Within the European Union alone, over 2 million human tissue and cell units were distributed for medical use in 2016. At the same time, the use of substances of human origin for transplantation and research raises many ethical and legal questions.
2. The Council of Europe Convention on Human Rights and Biomedicine (Oviedo Convention, CETS No. 164) stipulates that the “human body and its parts shall not, as such, give rise to financial gain”, that an “intervention in the health field may only be carried out after the person concerned has given free and informed consent to it” and that the “interests and welfare of the human being shall prevail over the sole interest of society or science.” Today, these principles are in danger of being bypassed and watered down.
3. In contrast to the field of organs, limited attention has been paid to illicit and unethical activities associated with the procurement, processing and clinical use of human tissues and cells. This is perhaps because society is less familiar with tissue and cell transplantation compared with organ transplantation, although the latter happens far less often.
4. When illicit and unethical activities involve donors, they frequently relate to recently deceased persons. Illicitly obtained tissues from one deceased person can reach up to 90 recipients. Various ethical and safety-related scandals have been reported, such as procurement without consent or authorisation, inadequate testing, inaccurate or false donor files, irresponsible allocation and illegal trade. Hearings, lawsuits, resignations and closures of tissue establishments have followed. However, knowledge about the true extent of these illicit activities remains limited. Little information is available from official sources.
5. Furthermore, there are activities that, in addition to their illicit and unethical component, could seriously jeopardise the quality and safety of tissues and cells, and thus the recipients’ health.
6. When illicit and unethical practices occur in the form of financial inducement to donors (or their families), there may be a risk of potential living donors not adequately considering the risks related to the donation procedure or the families of deceased donors not disclosing relevant medical or behavioural information that would, under normal circumstances, preclude donation. This can also motivate intermediaries to withhold information for fear of losing fees.
7. Excessive compensation for donation may endanger the health of vulnerable donors who may be enticed to donate driven by financial need. This may be of particular concern in the case of oocyte donors, where financial inducements can prompt women to provide multiple donations in different clinics without proper follow-up and medical care, and thus risks for their health and fertility. The risk of excessive donation is

1. *Assembly debate* on 31 January 2020 (9th Sitting) (see [Doc. 15022](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Reina de Bruijn-Wezeman). *Text adopted by the Assembly* on 31 January 2020 (9th Sitting).



Recommendation 2173 (2020)

increased in the case of cross-border donations, where financial disparities between countries may render originally appropriate compensations in one jurisdiction into real inducements for donation for donors from less affluent countries.

8. Desperation may also lead patients to search for alternative therapies for various diseases, including cell-based experimental treatments promoted without clinically demonstrated safety and efficacy.

9. Illicit and unethical practices undermine public trust and support. Scandals related to such practices cause a drop in confidence in all types of donor-derived substances and result in reluctance among the general population to donate bodily materials. Ultimately, this will affect the availability of tissue and cell grafts, and can jeopardise the availability of organ and blood donors as well.

10. The existing international legal framework – developed by the World Health Organization, the EU and the Council of Europe – includes ample provisions to ensure the quality and safety of tissues and cells, by specifying the principles of consent, prohibition of financial gain and authorisation requirements. These principles, however, are not fully implemented and their violations are not systematically prosecuted. The prohibition of financial gain, which is a universally accepted principle for such donations, is not always easy to uphold. Income disparities between and within different countries, together with the fact that tissues and cells can be easily stored and shipped, create opportunities for profit-making and abuse.

11. Most importantly, the absence of an internationally agreed definition of what constitutes trafficking in tissues and cells on the one hand, and the diversity of legal provisions within the EU, Council of Europe member states and third countries, on the other hand, make it difficult to prosecute illicit and unethical activities.

12. The Assembly recalls that in its [Recommendation 2009 \(2013\)](#) on “Towards a Council of Europe convention to combat trafficking in organs, tissues and cells of human origin”, adopted in 2013, it suggested that the issue of trafficking in human tissues and cells was different from trafficking in human organs, and that the two issues had to be addressed through two distinct legal instruments. The Assembly thus called upon the Committee of Ministers to decide on a roadmap for the preparation of an additional protocol on trafficking of human tissues and cells to the proposed Convention against Trafficking in Human Organs.

13. Since then, the Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs (CETS No. 216) has been opened for signature and ratification. It has been ratified by nine countries and signed (but not yet ratified) by 15 further countries. It entered into force in 2018. The committee of the parties will be convened following the 10th ratification. As foreseen, this Convention does not address the issue of tissues and cells.

14. With respect to the trafficking in human cells and tissues, the Assembly welcomes the work of the European Committee on Organ Transplantation, and in particular its report on “Illicit and unethical activities with human tissues and cells: addressing the need for the elaboration of an international legal instrument to protect donors and recipients” prepared in 2018. The report identified gaps in international legal frameworks, reiterated the Committee’s concern with respect to lack of agreement on what constituted illicit activities in this area and stressed the need for a new legal instrument to address such activities.

15. The Assembly takes note of the progress made so far, as well as of the remaining challenges. It is convinced that stronger action is needed in this area on the part of the Council of Europe member states.

16. In the light of the above, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:

16.1. initiates the drafting of a legally binding Council of Europe instrument against trafficking in human tissues and cells, possibly in the form of an additional protocol to the Convention against Trafficking in Human Organs;

16.2. ensures that such a legal instrument:

16.2.1. provides a definition of illicit activities in this area, and is based on a comprehensive approach covering crime prevention and repression, victim protection, promotion of appropriate policies, as well as national and international co-operation;

16.2.2. includes mechanisms for regular data collection and analysis on trafficking in human cells and tissues, in compliance with democratic governance structures, as well as transparent, authoritative and effective monitoring and implementation;

Recommendation 2173 (2020)

16.3. calls on the Council of Europe member states that have not yet ratified the treaties related to this area, such as the Convention on Human Rights and Biomedicine, the Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) and the Convention against Trafficking in Human Organs, to do so as a matter of priority, and as a contribution to the UN Agenda for Sustainable Development Goal 3: Good health and well-being and Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies.