8-39/1

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2024-2025

4 OKTOBER 2024

Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa
Vierde deel van de Gewone Zitting
Straatsburg, 30 september-4 oktober 2024

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2024-2025

4 OCTOBRE 2024

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Quatrième partie de la Session ordinaire
Strasbourg, 30 septembre-4 octobre 2024

RAPPORT
fait au nom de la délégation belge
auprès de l'Assemblée parlementaire
du Conseil de l'Europe
par
M. **Gryffroy**

Samenstelling / Composition:
Voorzitter / Président: Andries Gryffroy

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

	Leden / Membres	**Plaatsvervangers / Suppléants**
N-VA:	Andries Gryffroy	Gilles Verstraeten
MR:	Marie-Christine Marghem	
Vlaams Belang:	Bob De Brabandere	
PVDA-PTB:		Alice Bernard
PS:		Anne Lambelin
CD&V:		NN

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

	Leden / Membres	**Plaatsvervangers / Suppléants**
N-VA:	Kristien Van Vaerenbergh	
MR:	Mathieu Michel	
Vlaams Belang:	Britt Huybrechts	
PVDA-PTB:		Julien Ribaudo
PS:	Christophe Lacroix	
Les Engagés:		Benoît Lutgen
Vooruit:		Annick Lambrecht

Het vierde deel van de Gewone Zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 30 september tot 4 oktober 2024 te Straatsburg.

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

België wordt vertegenwoordigd door zeven leden en zeven plaatsvervangende leden.

*
* *

Bij de opening van de herfstzitting van de Parlementaire Assemblee werden de geloofsbrieven van de nieuwe Belgische delegatie goedgekeurd en werd senator A. Gryffroy verkozen tot vicevoorzitter van de Assemblee voor België.

De uitreikingsceremonie van de Václav Havel prijs voor de mensenrechten 2024 – een erkenning voor uitzonderlijke daden in het maatschappelijk middenveld ter verdediging van de mensenrechten – was één van de hoogtepunten van de herfstzitting. De twaalfde Václav Havel mensenrechtenprijs is toegekend aan mevrouw María Corina Machado, een vooraanstaande Venezolaanse politica en mensenrechtenactiviste.

Andere hoogtepunten waren de debatten over de opsluiting en veroordeling van Julian Assange en de ontradende effecten daarvan voor de mensenrechten, over de propaganda en de vrijheid van informatie in Europa, en over de negentigste verjaardag van de *Holodomor* – Oekraïne wordt opnieuw geconfronteerd met de dreiging van een genocide. Er was een gezamenlijk debat over een gemeenschappelijke Europese aanpak van de bestrijding van migrantensmokkel en over de opheldering van het lot van vermiste migranten, vluchtelingen en asielzoekers.

De Assemblee heeft een spoeddebat gehouden over «Vermiste personen, krijgsgevangenen en burgers in gevangenschap als gevolg van de aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne», alsook actualiteitendebatten over «De verslechterende situatie van de mensenrechten, de rechtsstaat en de democratie in

La quatrième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 30 septembre au 4 octobre 2024 à Strasbourg.

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

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

*
* *

À l'ouverture de la session d'automne de l'Assemblée parlementaire, les pouvoirs de la nouvelle délégation belge ont été approuvés et le sénateur A. Gryffroy a été élu vice-président de l'Assemblée pour la Belgique.

La cérémonie de remise du prix des droits de l'homme Václav Havel 2024 – qui récompense des actions exceptionnelles de la société civile en faveur de la défense des droits humains – fut un temps fort de la session d'automne. Le douzième prix des droits de l'homme Václav Havel a été décerné à Mme María Corina Machado, personnalité politique vénézuélienne de premier plan et défenseuse des droits humains.

Parmi les autres temps forts, citons les débats sur la détention et la condamnation de Julian Assange et leurs effets dissuasifs sur les droits humains, sur la propagande et la liberté d'information en Europe, et sur le nonantième anniversaire de l'*Holodomor* – l'Ukraine est à nouveau confrontée à la menace d'un génocide. Il y a eu un débat commun sur une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes et sur la clarification du sort des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues.

L'Assemblée a tenu un débat d'urgence sur «Les personnes disparues, les prisonniers de guerre et personnes civiles en captivité à la suite de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», ainsi que des débats d'actualité sur «La détérioration de la situation des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie

Azerbeidzjan», en over «De situatie in het Midden-Oosten: escalatie van het geweld en toenemende humanitaire crisis, met name in Gaza».

De minister van Buitenlandse Zaken van de Republiek Noord-Macedonië, de heer Timcho Mucunski, en de nieuwe secretaris-generaal van de Raad van Europa, de heer Alain Berset, hebben de Assemblee toegesproken. De Litouwse minister van Buitenlandse Zaken, de heer Gabrielius Landsbergis, voorzitter van het Comité van ministers, heeft de gebruikelijke mededeling van dit orgaan gepresenteerd en heeft de vragen van de leden beantwoord.

In de Assemblee werd ook gedebatteerd over de situatie in Iran en de bescherming van Iraanse verdedigers van mensenrechten in de lidstaten van de Raad van Europa en over het voorkomen en bestrijden van geweld tegen en discriminatie van lesbische, biseksuele en *queer*-vrouwen in Europa.

Er waren ook debatten over het werk van de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa om de Verklaring van Reykjavik uit te voeren, met een verklaring van de gouverneur van de Bank, de heer Carlo Monticelli; over het nakomen van de verplichtingen en verbintenissen van Bosnië-Herzegovina; over de risico's en mogelijkheden van de metaverse en over het waarborgen van het recht van de mens op voedsel.

De voorzitter-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Bijlagen: aangenomen teksten

– De Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa: uitvoering van de Verklaring van Reykjavik (Resolutie 2566 en aanbeveling 2282)

– Propaganda en vrijheid van informatie in Europa (Resolutie 2567)

– Een gemeenschappelijke Europese aanpak van de bestrijding van migrantensmokkel (Resolutie 2568 en aanbeveling 2283)

– Vermiste migranten, vluchtelingen en asielzoekers – Een oproep om hun lot op te helderen (Resolutie 2569 en aanbeveling 2284)

en Azerbaïdjan», et sur «La situation au Proche-Orient: escalade de la violence et aggravation de la crise humanitaire, en particulier à Gaza».

Le ministre des Affaires étrangères de la République de Macédoine du Nord, M. Timcho Mucunski, et le nouveau secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Alain Berset, se sont adressés à l'Assemblée. Le ministre lituanien des Affaires étrangères, M. Gabrielius Landsbergis, président du Comité des ministres, a présenté la communication traditionnelle de cet organe et a répondu aux questions des membres.

L'Assemblée a également débattu de la situation en Iran et de la protection des défenseurs iraniens des droits humains dans les États membres du Conseil de l'Europe; et de la prévention et de la lutte contre les violences et discriminations à l'égard des femmes lesbiennes, bisexuelles et queer en Europe.

Il y a également eu des débats sur le travail de la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre la déclaration de Reykjavik, avec une déclaration du gouverneur de la Banque, M. Carlo Monticelli; sur le respect des obligations et des engagements de la Bosnie-Herzégovine; sur les risques et les opportunités du métavers; et sur la garantie du droit humain à l'alimentation.

Le président-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Annexes: Textes adoptés

– La Banque de développement du Conseil de l'Europe: mettre en œuvre la Déclaration de Reykjavik (Résolution 2566 et recommandation 2282)

– Propagande et liberté d'information en Europe (Résolution 2567)

– Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes (Résolution 2568 et recommandation 2283)

– Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort (Résolution 2569 et recommandation 2284)

– De situatie in Iran en de bescherming van Iraanse verdedigers van mensenrechten in de lidstaten van de Raad van Europa (Resolutie 2570)

– De opsluiting en veroordeling van Julian Assange en de ontradende effecten daarvan voor de mensenrechten (Resolutie 2571)

– Verzoek om opheffing van de immuniteit van de heer Marcin Romanowski (Resolutie 2572)

– Vermiste personen, krijgsgevangenen en burgers in gevangenschap als gevolg van de aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne (Resolutie 2573 en aanbeveling 2285)

– Het nakomen van de verplichtingen en verbintenissen van Bosnië-Herzegovina (Resolutie 2574)

– Herdenking van de negentigste verjaardag van de *Holodomor* – Oekraïne wordt opnieuw geconfronteerd met de dreiging van een genocide (Resolutie 2575)

– Voorkomen en bestrijden van geweld tegen en discriminatie van lesbische, biseksuele en queer-vrouwen in Europa (Resolutie 2576)

– Het waarborgen van het recht van de mens op voedsel (Resolutie 2577 en aanbeveling 2286)

– Risico's en mogelijkheden van de metaverse (Resolutie 2578)

– La situation en Iran et la protection des défenseurs iraniens des droits humains dans les États membres du Conseil de l'Europe (Résolution 2570)

– La détention et la condamnation de Julian Assange et leurs effets dissuasifs sur les droits humains (Résolution 2571)

– Demande de levée de l'immunité de M. Marcin Romanowski (Résolution 2572)

– Personnes disparues, prisonniers de guerre et personnes civiles en captivité en raison de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (Résolution 2573 et recommandation 2285)

– Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine (Résolution 2574)

– Commémoration du 90e anniversaire de l'*Holodomor* – l'Ukraine à nouveau confrontée à la menace d'un génocide (Résolution 2575)

– Prévention et lutte contre les violences et discriminations à l'encontre des femmes lesbiennes, bisexuelles et queer en Europe (Résolution 2576)

– Garantir le droit humain à l'alimentation (Résolution 2577 et recommandation 2286)

– Risques et opportunités du métavers (Résolution 2578)

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2566 (2024)[1]
Version provisoire

La Banque de développement du Conseil de l'Europe: mettre en œuvre la Déclaration de Reykjavík

Assemblée parlementaire

1. La Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB, ou «la banque») est la plus ancienne banque multilatérale de développement d'Europe et un accord partiel élargi du Conseil de l'Europe. Depuis sa création en 1956, la CEB promeut la cohésion sociale en investissant dans les personnes, les emplois, l'inclusion socio-économique et des cadres de vie résilients. Dans le cadre de sa mission elle intervient pour apporter des réponses à de multiples défis sociaux, y compris l'intégration des personnes migrantes, déplacées et réfugiées, le financement de logements abordables et d'infrastructures vitales dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation, de l'administration et de la justice, ainsi que la réhabilitation du patrimoine culturel, la gestion des catastrophes naturelles, le développement rural et urbain durable, la microfinance et, plus récemment, le soutien à la reconstruction de l'Ukraine.

2. Lors du Sommet de Reykjavík du Conseil de l'Europe (16 et 17 mai 2023), les États membres ont reconnu la valeur ajoutée que la CEB peut apporter s'agissant de l'aide à la reconstruction de l'Ukraine et l'ont encouragée à axer ses activités sur les dimensions sociales du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. Ces attentes, telles qu'elles sont exprimées dans la Déclaration de Reykjavík, sont en phase avec les orientations du Cadre Stratégique 2023-2027 de la CEB, qui fixe trois objectifs principaux: répondre aux besoins de développement social et aux défis de l'inclusion; investir dans une aide globale aux personnes réfugiées et aux migrantes (notamment le renforcement des capacités pour l'avenir); et fournir un soutien ciblé à l'Ukraine (reconstruction et réhabilitation de divers secteurs sociaux).

3. L'Assemblée parlementaire constate avec satisfaction que de nouveaux pays rejoignent peu à peu la CEB. Elle salue l'adhésion de l'Andorre en 2020 et de l'Ukraine en 2023. L'Assemblée encourage vivement les cinq pays suivants qui n'en sont pas encore membres – l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, Monaco et le Royaume-Uni – à rejoindre la CEB dès que possible. Leur adhésion renforcerait la capacité d'action de la CEB face aux immenses défis sociaux à relever dans toute l'Europe et permettrait de soutenir l'Ukraine, dernier pays en date à avoir adhéré, qui a des besoins sociaux considérables et urgents dans un contexte de guerre.

4. L'Assemblée félicite la CEB qui a continué à gérer de manière avisée ses ressources en capital et ses réserves, a retrouvé complètement sa note de crédit «triple A», a accru sa visibilité et joué un rôle de premier plan en émettant des obligations d'inclusion sociale et a augmenté son capital en temps voulu. Elle souligne qu'il est souhaitable que la participation des États membres à cette augmentation de capital soit la plus importante possible. L'Assemblée relève également l'importance de l'appui sous forme de subventions (pour l'investissement et l'assistance technique) en plus des prêts, compte tenu de la complexité croissante des projets gérés par la CEB et des problèmes spécifiques liés aux opérations en Ukraine. Elle invite donc les États membres à examiner la possibilité de continuer à mobiliser de nouvelles ressources pour que l'action menée par la banque soit à la hauteur des ambitions énoncées dans la Déclaration de Reykjavík.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2024 (25e séance) (voir Doc. 16042, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Eka Sepashvili). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2024 (25e séance).
Voir également la Recommandation 2282 (2024).

5. L'Assemblée note que l'action de la CEB au cours des cinq dernières années a été fortement marquée par plusieurs faits particulièrement déstabilisateurs: la pandémie de covid-19, la guerre d'agression contre l'Ukraine, des catastrophes naturelles de grande ampleur et l'accélération de la crise climatique. Les vulnérabilités sociales ont de ce fait été amplifiées dans les États membres, venant s'ajouter aux problèmes préexistants. L'Assemblée félicite la CEB pour le soutien flexible et sur mesure apporté aux États membres dans le contexte de la pandémie et de catastrophes naturelles comme cela a été le cas pour les tremblements de terre de février 2023 en Türkiye, pour l'aide dispensée rapidement aux réfugié·es ukrainiens et pour la procédure d'adhésion accélérée qui a permis à l'Ukraine de rejoindre la banque et de lancer les opérations dans le pays.

6. L'Assemblée juge extrêmement utile le soutien continu apporté par la CEB à ses États membres dans la réalisation de leurs engagements au titre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. Le bilan des progrès réalisés jusqu'à présent montre que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) et réduire le risque de pauvreté et d'exclusion sociale qui touche encore environ un cinquième de la population dans les pays européens. En outre, favoriser la résilience et lutter contre le changement climatique (ODD 13) est un défi complexe qui nécessite une plus grande action collective et une transition accélérée vers des modèles de développement plus durables au niveau national. La CEB a par ailleurs soutenu la réalisation de l'ODD 11 (villes et communautés durables), contribuant ainsi également à la réduction des inégalités au titre de l'ODD 10.

7. La coopération étroite entre la CEB et des partenaires internationaux tels que l'Union européenne, les institutions financières internationales et les institutions spécialisées des Nations Unies est capitale pour maximiser l'impact des projets. Cette coopération permet de coordonner des investissements en vue de la réalisation de projets régionaux, facilite l'accès au financement pour les pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne et soutient l'assistance technique multilatérale à un pays en particulier ou à une action sectorielle. L'Assemblée salue cet effort et encourage la CEB à renforcer encore sa coopération avec les institutions partenaires, en particulier l'Union européenne et les banques multilatérales de développement homologues.

8. Ayant à l'esprit la mission de la CEB, son Cadre Stratégique 2023-2027, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies et la Déclaration de Reykjavík, l'Assemblée invite la banque à continuer:

8.1. de répondre avec flexibilité aux développements sociaux et aux défis de l'inclusion dans ses États membres en:

8.1.1. rapprochant davantage encore les projets de leurs bénéficiaires au niveau local;

8.1.2. appliquant de manière systématique le prisme de vulnérabilité afin de sélectionner et de financer les projets ayant le plus fort impact social;

8.1.3. renforçant son action en faveur des pays du groupe cible, en accordant davantage de subventions, d'assistance technique et de renforcement des capacités pour soutenir la préparation et la mise en œuvre des projets sociaux ayant le plus fort impact potentiel;

8.1.4. contribuant au financement de projets qui améliorent l'offre et l'accessibilité de services publics de qualité;

8.1.5. promouvant la microfinance et les financements d'entreprises à vocation sociale, en particulier en direction des groupes de population vulnérables qui n'ont pas accès au crédit et à des opportunités socio-économiques (jeunes entrepreneur·es, agriculteurs et agricultrices, femmes, personnes migrantes);

8.1.6. répondant spécifiquement aux besoins des populations les plus vulnérables, notamment les communautés roms;

8.1.7. prenant en considération, s'il y a lieu, les conclusions annuelles du Comité européen des droits sociaux (CEDS) et les recommandations par pays des autres organes du Conseil de l'Europe;

8.2. d'investir dans l'aide aux migrant·es, leur intégration et leur inclusion sociale aux niveaux local et régional;

8.3. de renforcer progressivement l'appui au Gouvernement ukrainien dans ses efforts de relance, de reconstruction et de réhabilitation dans les secteurs sociaux, en accordant une attention particulière au logement, à la santé publique et aux besoins spécifiques des groupes de population les plus vulnérables, notamment les enfants, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les personnes blessées dans le cadre de la guerre;

8.4. de se concentrer sur les dimensions sociales du changement climatique et de la dégradation de l'environnement, comme le prévoit la Déclaration de Reykjavík, afin de favoriser une transition juste vers une économie verte et permettre aux groupes vulnérables de s'adapter au mieux aux effets du changement climatique;

8.5. d'envisager l'émission d'obligations de développement durable afin de lever des fonds supplémentaires pour des projets qui contribuent à la transition vers des modèles de développement plus durables;

8.6. de travailler avec des institutions partenaires telles que l'Union européenne et des banques multilatérales de développement, et renforcer la coopération avec ces institutions;

8.7. de poursuivre activement ses liens étroits et ses objectifs communs avec le Conseil de l'Europe, tant au niveau opérationnel que par le biais d'un alignement stratégique;

8.8. de veiller à ce que les projets financés soient choisis et conçus de sorte qu'ils contribuent également à la préservation et la protection de l'environnement.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2566 (2024)[1]
Provisional version

The Council of Europe Development Bank: implementing the Reykjavik Declaration

Parliamentary Assembly

1. The Council of Europe Development Bank (CEB, or "the bank" in short) is Europe's oldest multilateral development bank and an enlarged partial agreement of the Council of Europe. Ever since its creation in 1956, the CEB has promoted social cohesion by investing in people, jobs, socio-economic inclusion and resilient living environments. The bank's mission covers response to multifaceted social challenges including the integration of migrants, displaced persons and refugees, financing of affordable housing and vital infrastructure for healthcare, education, training, administration and the judicial sector, as well as rehabilitation of cultural heritage, handling of natural disasters, sustainable urban and rural development, microfinance and, more recently, support for the reconstruction of Ukraine.

2. During the Reykjavik Summit of the Council of Europe (16-17 May 2023), member States acknowledged the added value the CEB can provide to support the reconstruction of Ukraine and encouraged the bank to focus on the social dimensions of climate change and environmental degradation. These expectations, as expressed in the Reykjavik Declaration, are aligned with the orientations of the CEB's Strategic Framework for 2023-2027 which sets three overarching goals: responding to social development needs and inclusion challenges; investing in comprehensive assistance to refugees and migrants (including capacity building for the future); and providing targeted support to Ukraine (reconstruction and rehabilitation of various social sectors).

3. The Parliamentary Assembly appreciates the gradual expansion of the CEB's membership. It welcomes the joining of Andorra in 2020 and of Ukraine in 2023. The Assembly strongly encourages the following five outsider States – Armenia, Austria, Azerbaijan, Monaco and the United Kingdom – to become members at the earliest opportunity. Their membership would enhance the CEB's capacity for action in the face of the huge social challenges all across Europe and would help support Ukraine, the bank's newest member, with vast and urgent social needs in times of war.

4. The Assembly commends the CEB for its continued prudent management of capital resources and reserves, fully regained triple-A credit rating and increased visibility, leadership in the issuing of social inclusion bonds and timely capital increase. It stresses that the highest possible participation by the member States in this capital increase would be desirable. The Assembly also notes the importance of grant support (for investment and technical assistance) in addition to loans, against the background of the growing complexity of CEB-managed projects and the specific challenges linked to operations in Ukraine. It therefore encourages member States to consider further mobilising additional resources for the bank's action to match the ambition set out in the Reykjavik Declaration.

5. The Assembly notes that the CEB's work in the past five years has been considerably impacted by several disruptive developments: the Covid-19 pandemic, the war of aggression against Ukraine, large-scale natural disasters and the acceleration of the climate crisis. Social vulnerabilities were thus amplified in

1. *Assembly debate* on 30 September 2024 (25th sitting) (see Doc. 16042, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Eka Sepashvili). *Text adopted by the Assembly* on 30 September 2024 (25th sitting).
See also Recommendation 2282 (2024).

member States in addition to the already existing challenges. The Assembly congratulates the CEB for its flexible and tailored support to its member States in the context of the pandemic and natural disasters, such as in the case of the February 2023 earthquakes in Türkiye, the rapid assistance to Ukrainian refugees and the swift accession procedure for Ukraine to join the bank, thus enabling the start of operations in the country.

6. The Assembly views the CEB's continued support to its member States in their efforts to honour commitments under the UN 2030 Agenda for Sustainable Development as highly valuable. The stocktaking on progress so far shows that additional efforts are needed on the Sustainable Development Goals (SDGs) to reduce the risk of poverty and social exclusion which still affects about one fifth of the population in European countries. Moreover, fostering resilience and tackling climate change (SDG 13) is a complex challenge that requires greater collective action and an accelerated transition to more sustainable development models at national level. The CEB also supported the achievement of SDG 11 (sustainable cities and communities), thereby contributing also to reducing inequalities under SDG 10.

7. The CEB's close co-operation with international partners, such as the European Union, international financial institutions and the specialised agencies of the United Nations is of utmost importance for maximising the impact of projects. This co-operation enables investment co-ordination for the realisation of regional projects, facilitates access to financing for countries that are candidates or potential candidates to accession to the European Union and supports multilateral technical assistance to individual countries or sectoral action. The Assembly hails this effort and encourages the CEB to further reinforce its co-operation with partner institutions, notably the European Union and peer multilateral development banks.

8. Bearing in mind the CEB's mission, the Strategic Framework for 2023-2027, the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development and the Reykjavik Declaration, the Assembly invites the bank to persevere in:

8.1. responding flexibly to social developments and inclusion challenges in its member States by:

8.1.1. bringing the projects even closer to beneficiaries at the local level;

8.1.2. consistently applying the vulnerability lens to screen and finance projects with the highest social impact;

8.1.3. strengthening its focus on target group countries through the provision of more grants, technical assistance and capacity building to support the preparation and implementation of social projects with the highest potential impact;

8.1.4. contributing to the financing of projects that improve the provision and accessibility of quality public services;

8.1.5. promoting micro-finance and social enterprises financing, in particular for vulnerable population groups that lack access to credit and socio-economic opportunities (young entrepreneurs, farmers, women, migrants);

8.1.6. specifically addressing the needs of the most vulnerable population, including Roma communities;

8.1.7. considering, where relevant, the annual conclusions of the European Committee of Social Rights (ECSR) and country-specific recommendations of other Council of Europe bodies;

8.2. investing in assistance to migrants, their integration and social inclusion at the local and regional levels;

8.3. gradually enhancing support for the Ukrainian Government in the recovery, reconstruction and rehabilitation efforts in social sectors, with particular attention to housing, public health and the special needs of the most vulnerable population groups, notably children, the elderly, persons with disabilities and those injured during the war;

8.4. focusing on the social dimensions of climate change and environmental degradation, as highlighted in the Reykjavik Declaration, with a view to fostering a just transition towards green economy and allowing vulnerable groups to adapt as best as possible to the effects of climate change;

8.5. considering the issuance of sustainable development bonds to raise additional funds for projects that underpin transition to more sustainable development models;

8.6. continuing to engage and co-operate more closely with partner institutions such as the European Union and multilateral development banks;

8.7. actively pursuing its close links and joint objectives with the Council of Europe, both at the operational level and through strategic alignment;

8.8. ensuring that funded projects are chosen and designed so that they also contribute to the preservation and protection of the environment.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2282 (2024)[1]
Version provisoire

La Banque de développement du Conseil de l'Europe: mettre en œuvre la Déclaration de Reykjavík

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 2566 (2024) «La Banque de développement du Conseil de l'Europe: mettre en œuvre la Déclaration de Reykjavík» (CEB, ou «la banque»). Elle rappelle qu'en approuvant la Déclaration de Reykjavík, les États membres du Conseil de l'Europe ont unanimement reconnu la valeur ajoutée que la CEB peut apporter s'agissant de l'aide à la reconstruction de l'Ukraine et des projets axés sur les dimensions sociales du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. Ces domaines stratégiques de l'action de la banque nécessitent un effort financier substantiel, une coopération étroite avec les partenaires internationaux et une forte solidarité de la part des États membres.

2. L'Assemblée demande donc au Comité des Ministres:

2.1. de renouveler l'appel lancé aux cinq États qui ne sont pas encore membres de la CEB – l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, Monaco et le Royaume-Uni – d'envisager de le devenir dès que possible;

2.2. de veiller à ce que la mise en œuvre des plans d'action par pays et des activités de coopération du Conseil de l'Europe soit étroitement coordonnée avec les activités pertinentes de la CEB.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2024 (25e séance) (voir Doc. 16042, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Eka Sepashvili). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2024 (25e séance).

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2282 (2024)[1]
Provisional version

The Council of Europe Development Bank: implementing the Reykjavik Declaration

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2566 (2024) "The Council of Europe Development Bank: implementing the Reykjavik Declaration" (CEB, or "the bank" in short). It recalls that by endorsing the Reykjavik Declaration, the Council of Europe member States have unanimously recognised the added value the CEB can provide to support the reconstruction of Ukraine and projects focused on the social dimensions of climate change and environmental degradation. These strategic fields of the bank's action require substantial financing effort, close co-operation with the international partners and strong solidarity of member States.

2. The Assembly therefore asks the Committee of Ministers to:

2.1. renew the call on the five States that have not yet joined the CEB – Armenia, Austria, Azerbaijan, Monaco and the United Kingdom – to consider becoming members at the earliest opportunity;

2.2. ensure close co-ordination of the implementation of country action plans and Council of Europe co-operation activities with the relevant work of the CEB.

1. *Assembly debate* on 30 September 2024 (25th sitting) (see Doc. 16042, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Eka Sepashvili). *Text adopted by the Assembly* on 30 September 2024 (25th sitting).

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2567 (2024)[1]
Version provisoire

Propagande et liberté d'information en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par la diffusion généralisée de la propagande qui vise à biaiser l'opinion publique, met en péril le bon fonctionnement de nos systèmes démocratiques et menace nos valeurs communes et la dignité humaine. Cette propagande préjudiciable comprend à la fois la propagande illégale et la propagande qui, bien que non interdite, peut nuire au développement d'opinions libres et à la participation éclairée des citoyens au débat public et à la prise de décision, par le biais de méthodes de communication contraires à l'éthique, y compris la désinformation et les outils de manipulation psychologique.

2. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent se protéger contre toutes les formes de propagande illicites au regard du droit international, comme la propagande en faveur de la guerre, l'incitation au génocide et à d'autres crimes internationaux, à la haine, au terrorisme ou à la discrimination. Ils doivent être en mesure de désamorcer une propagande qui va clairement à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et qui est préjudiciable à la démocratie. En effet, selon son article 17, la Convention n'autorise aucune propagande visant à la destruction des droits et des libertés qui y sont énoncés.

3. Les mesures de lutte contre la propagande préjudiciable doivent toutefois respecter le droit à la liberté d'expression (y compris la liberté d'information) protégé par l'article 10 de la Convention, qui est une composante fondamentale de toute démocratie. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les restrictions à ce droit doivent être prévues par la loi, justifiées par un but légitime et proportionnées au but poursuivi.

4. Ces mesures doivent en outre respecter la primauté du droit et la séparation des pouvoirs. En l'absence d'un système judiciaire indépendant et d'instances indépendantes de régulation des médias, des lois conçues pour lutter contre la propagande préjudiciable et la possibilité de sanctionner des médias ou des individus peuvent avoir des conséquences désastreuses pour la liberté des médias.

5. La lutte contre la propagande préjudiciable ne doit pas servir de prétexte à la censure. Les dispositions prises ne doivent pas produire un effet dissuasif sur le travail des médias y compris lorsqu'ils couvrent les conflits armés, ni empêcher ou décourager un débat sans entraves sur des questions d'intérêt général. La censure de médias «problématiques» ainsi que de contenus émanant de groupes extrémistes peut renforcer la perception du public selon laquelle la réglementation des médias est corrompue et orchestrée pour cacher la «vérité». Cela pourrait alimenter les théories conspirationnistes et renforcer les discours extrémistes.

6. L'Assemblée reconnaît que pour les régimes autoritaires, tels que la Fédération de Russie, la propagande est un élément indissociable de leur guerre contre la démocratie. Le média RT (anciennement «Russia Today»), qui est financé par l'État russe, et son réseau mondial, ainsi que les «usines à trolls» font partie d'une stratégie plus large visant à déstabiliser les démocraties européennes et à influencer les processus politiques. L'Assemblée renvoie aussi à sa Résolution 2540 (2024) «La mort d'Alexeï Navalny et la

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (26e séance) (voir Doc. 16034, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (26e séance).

nécessité de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie» et réitère son appel à reconnaître que l'Église orthodoxe russe est utilisée comme un instrument d'influence et de propagande russe par le régime du Kremlin.

7. L'enjeu pour les États démocratiques est de neutraliser la propagande préjudiciable tout en préservant le droit à la liberté d'expression et notamment la liberté et le pluralisme des médias. Ils doivent veiller à ce que toutes les restrictions et contre-mesures revêtent un caractère nécessaire dans une société démocratique afin de préserver les valeurs fondamentales sur lesquelles elle repose.

8. À cet égard, l'Assemblée considère que la propagande préjudiciable appelle une réponse multidimensionnelle et que la priorité des États devrait être de lutter contre la propagande, tout en agissant en faveur des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux.

9. La propagande préjudiciable a une dimension transnationale. Pour y mettre fin, les États membres doivent renforcer leur coopération. Le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer à cet égard.

10. Une collaboration plus étroite entre les pouvoirs publics et le secteur privé s'impose par ailleurs. Les médias et les journalistes ont leur part de responsabilité dans la lutte contre la diffusion de la propagande. Ils devraient s'attaquer aux perceptions négatives véhiculées par les grands médias de masse, afin de restaurer la confiance du public et maintenir le lien avec leurs auditoires.

11. Enfin et surtout, il faut protéger le droit du public à l'information, donner aux citoyens les moyens de faire des choix éclairés, renforcer la confiance dans les institutions démocratiques et accroître la résilience de la société tout entière contre les trop nombreuses tentatives de manipulation de l'opinion publique qui reposent sur des pratiques trompeuses et systématiques.

12. L'Assemblée recommande par conséquent aux États membres de développer des stratégies globales pour lutter contre la propagande illégale et apporter des réponses efficaces à la diffusion de toute propagande qui, bien que légale, serait préjudiciable. À cet égard, ils devraient notamment:

12.1. veiller à ce que la propagande interdite par le droit international et la propagande constituant une menace grave pour la démocratie et les droits humains soient déclarées illégales dans le droit interne;

12.2. ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme (STCE n° 225, «Convention de Vilnius»), la démocratie et l'État de droit, et veiller à sa mise en œuvre en tenant dûment compte de l'impact des technologies de l'intelligence artificielle sur la production et la diffusion de la désinformation et de la propagande illégale;

12.3. réexaminer, en tant que de besoin, la législation nationale afin de prévoir des poursuites judiciaires appropriées contre le parrainage, la production et la diffusion de propagande illégale, tout en respectant pleinement le droit à la liberté d'expression et en veillant à ce que les restrictions et les sanctions répondent strictement au triple test de légalité, de légitimité et de nécessité;

12.4. imposer des sanctions ciblées à des médias russes, tels que RT et les médias qui lui sont apparentés, dont les activités portent atteinte à l'éthique journalistique et représentent une menace pour la sécurité nationale des États membres;

12.5. imposer des sanctions ciblées aux propagandistes de guerre, notamment à Margarita Simonian, Olga Skabeïeva et Vladimir Soloviov, si ce n'est pas déjà fait;

12.6. reconnaître le rôle de l'Église orthodoxe russe en tant qu'outil de propagande de l'État russe, et évaluer l'implication des institutions religieuses qui sont utilisées pour diffuser la propagande du Kremlin dans leur pays et y répondre;

12.7. instaurer des garanties, notamment de procédure, afin que les mesures restrictives soient appliquées scrupuleusement, en évitant leur utilisation abusive ou impropre et en assurant qu'elles ne se transformeront pas en outils pour faire taire les voix critiques et l'opposition;

12.8. mettre en place des mécanismes appropriés et indépendants de surveillance des médias, confiés à des régulateurs indépendants, afin d'examiner la légalité, la légitimité et la nécessité des restrictions destinées à lutter contre la propagande préjudiciable, ainsi que leurs modalités concrètes de mise en œuvre;

12.9. fournir des informations fiables et dignes de confiance sur des questions d'intérêt général, telles que l'économie, la santé publique, la sécurité, la protection des droits humains pour tous et de l'environnement, en particulier sur des sujets controversés, comme le changement climatique et ses conséquences ou les droits des minorités, des migrants ou des personnes LGBTIQ+, les questions de sexe et de genre, entre autres;

12.10. assurer la transparence des activités gouvernementales grâce à des mesures proactives et réactives pour ceux qui recherchent des informations officielles, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), et maintenir le droit d'accès à l'information pendant les états d'exception, afin de renforcer la confiance dans le processus d'information gouvernemental;

12.11. prendre des mesures efficaces pour favoriser l'égalité d'accès à l'information pour tous, y compris les femmes, les jeunes et les groupes défavorisés;

12.12. promouvoir l'éducation aux médias et à l'information et investir dans des programmes d'éducation aux médias et d'instruction civique pour encourager la pensée critique;

12.13. promouvoir un environnement d'information et de communication libre, indépendant et diversifié, y compris un paysage médiatique diversifié et pluraliste;

12.14. veiller à ce que les médias de service public soient indépendants et disposent de moyens suffisants pour remplir leur mission d'intérêt public;

12.15. encourager et soutenir un journalisme de qualité ainsi que l'existence de normes professionnelles et leur mise en œuvre effective par les différents acteurs des médias;

12.16. renforcer la transparence de la propriété des médias et des sources financières;

12.17. encourager la recherche sur la propagande préjudiciable, afin de contribuer à éclairer les stratégies locales, nationales et européennes visant à y faire face;

12.18. renforcer leur collaboration et chercher à mettre en place des réponses coordonnées dans le cadre du Conseil de l'Europe, en faisant un meilleur usage des outils et mécanismes de coopération fournis par l'Organisation.

13. L'Assemblée invite les professionnels et les organismes du secteur des médias:

13.1. à refuser de devenir des instruments de propagande en faveur de la guerre, la violence, la discrimination et la haine, et à jouer un rôle dans la diffusion des principes de paix et de dignité humaine pour favoriser une culture de tolérance, de compréhension mutuelle et de respect entre les différents groupes de la société;

13.2. à adhérer aux normes professionnelles les plus élevées pour assurer la qualité de l'information, notamment lors de l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle générative et de la diffusion d'informations par le biais de systèmes automatisés;

13.3. à promouvoir la collaboration, à mutualiser les efforts de lutte contre la désinformation et la mésinformation et à partager l'expérience acquise dans la lutte contre la propagande préjudiciable;

13.4. à procéder à un examen par les pairs pour détecter la propagande éventuelle et les contenus préjudiciables dans les médias, afin de les désactiver lorsqu'ils sont illégaux et de les contrebalancer dans d'autres cas.

14. L'Assemblée invite les intermédiaires d'internet:

14.1. à mettre au point des outils adéquats – y compris des outils d'intelligence artificielle sous contrôle humain – pour identifier la propagande illégale et en bloquer la diffusion, éventuellement avant qu'elle ne devienne accessible aux internautes, et à retirer le contenu rapidement et efficacement lorsque les autorités compétentes en font la demande;

14.2. à coopérer activement avec les entités publiques, sociales et privées pour promouvoir et soutenir l'éducation aux médias, notamment pour lutter contre la désinformation et le discours de haine;

14.3. à améliorer la transparence des algorithmes;

14.4. à veiller à ce que les systèmes d'intelligence artificielle qu'ils développent ou utilisent respectent les normes du Conseil de l'Europe, y compris la nouvelle Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit;

14.5. à prendre des mesures pour démonétiser la diffusion de la désinformation et de la propagande préjudiciable;

14.6. à faciliter l'accès aux données pertinentes lisibles par machine à des fins de recherche, ce qui est nécessaire pour élaborer des contre-mesures fondées sur des preuves contre la désinformation et la propagande préjudiciable.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2567 (2024)[1]
Provisional version

Propaganda and freedom of information in Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is concerned about the pervasive dissemination of propaganda that aims at biasing public opinion, endangers the proper functioning of our democratic systems and threatens our common values and human dignity. Such harmful propaganda includes both propaganda that is illegal and propaganda that, although not prohibited, can impair the development of free opinions and informed citizen participation in public debate and decision making, through unethical methods of communication, including disinformation and tools of psychological manipulation.

2. Council of Europe member States must shield themselves against all forms of propaganda which are illegal under international law, including propaganda for war, incitement to genocide and other international crimes, hatred, terrorism and discrimination, and they must be able to defuse propaganda that clearly runs counter to the fundamental values of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, "The Convention") and is detrimental to democracy. Indeed, according to its Article 17, the Convention does not permit any propaganda aimed at the destruction of any rights and freedoms set forth therein.

3. Measures to fight against harmful propaganda must, however, respect the right to freedom of expression, including freedom of information, protected by Article 10 of the Convention, which is a fundamental constituent element of any democracy. As stated in the case law of the European Court of Human Rights, restrictions on this right must be provided by law, and be motivated by and proportionate to a legitimate aim.

4. Moreover, these measures must abide by the rule of law and respect the separation of powers. In the absence of an independent judiciary and independent media regulators, legislation designed to combat harmful propaganda and the possibility to sanction media or individuals can lead to disastrous consequences for media freedom.

5. Fighting harmful propaganda must not become a pretext for censorship. Counteracting measures should not produce a chilling effect on media work, including reporting on armed conflicts, and should not prevent or discourage an unhindered debate on issues of public interest. Censoring "problematic" media as well as content from extremist groups can reinforce the public perception that media regulation is corrupt and engineered to hide the "truth". This could reinforce conspiracy narratives and strengthen extremist voices.

6. The Assembly acknowledges that for authoritarian regimes, such as the Russian Federation, propaganda is an inalienable part of their war on democracy. The Russian State-funded RT (formerly known as "Russia Today") and its worldwide network and the "troll factories" are part of a broader strategy to destabilise European democracies and influence the political processes. The Assembly also refers to its Resolution 2540 (2024) "Alexei Navalny's death and the need to counter Vladimir Putin's totalitarian regime and its war on democracy" and reiterates its call to recognise that the Russian Orthodox Church is being used as an instrument of Russian influence and propaganda by the Kremlin regime.

1. *Assembly debate* on 1 October 2024 (26th sitting) (see Doc. 16034, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Stefan Schennach). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (26th sitting).

7. The challenge that democratic States must meet is neutralising harmful propaganda while preserving the right to freedom of expression, including media freedom and pluralism. They should ensure that all restrictions and countermeasures are limited to those necessary in a democratic society to preserve the fundamental values on which it is built.

8. In this respect, the Assembly considers that responses to harmful propaganda must be multifaceted, and that States should focus on fighting against propaganda, while acting in favour of democratic values and fundamental rights.

9. Harmful propaganda has a transnational dimension and to counter it member States must reinforce their co-operation. The Council of Europe has an important role to play in this respect.

10. Moreover, stronger collaboration between public authorities and the private sector is required. News media outlets and journalists bear a responsibility in the fight against the spread of propaganda. They should address negative perceptions of the mainstream media, to build trust and maintain readership of their audiences.

11. Last, but not least, there is a need to safeguard the public's right to know, empower citizens to make informed choices, enhance reliance in democratic institutions and increase the resilience of the whole of society against the all too frequent systematic deceitful attempts at manipulation of public opinion.

12. For these reasons, the Assembly recommends that member States develop holistic strategies to counter illegal propaganda and provide effective responses to the spread of harmful, though legal, propaganda. In this respect, they should in particular:

12.1. ensure that propaganda prohibited by international law and propaganda which seriously threatens democracy and human rights is declared illegal in domestic law;

12.2. ratify the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No. 225, "the Vilnius Convention"), and ensure its implementation with due regard to the impact of artificial intelligence technologies on production and dissemination of disinformation and illegal propaganda;

12.3. review as required national legislation to provide for appropriate legal action against the sponsoring, production and dissemination of illegal propaganda, while fully respecting the right to freedom of expression and ensuring that restrictions and sanctions strictly observe the three-part test of legality, legitimacy and necessity;

12.4. impose targeted sanctions on those Russian media outlets such as RT and its affiliates, whose work violates journalism ethics and represents a threat to the national security of member States;

12.5. impose targeted sanctions on war propagandists, such as Margarita Simonyan, Olga Skabeeva, Vladimir Solovyov and others, if this has not already been done;

12.6. recognise the role of the Russian Orthodox Church as a tool of Russian State propaganda, and evaluate and address the involvement of religious institutions that are used for spreading the Kremlin's propaganda in their countries;

12.7. introduce safeguards, including procedural ones, to apply restrictive measures carefully, avoiding their abuse or misuse, and ensuring that they do not become tools to silence critical voices and opposition;

12.8. establish proper independent media oversight mechanisms, entrusted to independent regulators, to review the legality, legitimacy and necessity of restrictions intended to counter harmful propaganda, as well as their concrete implementation modalities;

12.9. provide reliable and trustworthy information on matters of public interest, such as the economy, public health, security, protection of human rights for all and the environment, in particular on controversial issues, such as climate change and its impact, the rights of minorities, migrants or LGBTIQ+ people, sex and gender issues, among others;

12.10. ensure transparency of governmental activities though proactive and responsive measures for those seeking official information according to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), and maintain the right of access to information during states of emergency, to build trust around governmental information processes;

12.11. take effective steps to foster equal access of all to information, including women, young people, and disadvantaged groups;

12.12. promote media and information literacy and invest in media and civic education programmes to uphold critical thinking;

12.13. promote a free, independent, and diverse information and communication environment, including a diverse and pluralistic media landscape;

12.14. ensure that public service media are independent and adequately resourced to fulfil their mission of public interest;

12.15. encourage and support quality journalism and the existence and effective implementation of professional standards by different media actors;

12.16. reinforce transparency of media ownership and financial sources;

12.17. encourage research on harmful propaganda, to help inform local, national, and Europe-wide strategies on confronting it;

12.18. strengthen their collaboration and look within the framework of the Council of Europe for co-ordinated responses, making better use of the co-operation mechanisms and tools provided by the Organisation.

13. The Assembly calls on professionals and organisations in the media sector to:

13.1. refuse to become instruments of propaganda for war, violence, discrimination and hatred and engage in spreading the principles of peace and human dignity to foster a culture of tolerance, mutual understanding and respect between different groups in society;

13.2. adhere to the highest professional standards to ensure quality information, including while using generative artificial intelligence tools and distributing information via automated systems;

13.3. promote collaboration, mutualise efforts to fight against misinformation and disinformation and share the experience acquired in the fight against harmful propaganda;

13.4. peer review possible propaganda and harmful content in the media, to deactivate it when illegal and counterbalance it in other cases.

14. The Assembly calls on internet intermediaries to:

14.1. develop adequate tools – including artificial intelligence tools under human control – to identify illegal propaganda and block its dissemination, possibly before it becomes accessible to internet users, and remove content promptly and effectively when requested by the competent authorities;

14.2. actively co-operate with public, social and private entities to promote and support media literacy, notably to counter disinformation and hate speech;

14.3. enhance algorithmic transparency;

14.4. ensure that the artificial intelligence systems they develop or use uphold Council of Europe standards, including the new Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law;

14.5. take steps to demonetise the dissemination of disinformation and harmful propaganda;

14.6. facilitate access to relevant machine-readable data for the purpose of research, which is needed to develop evidence-based countermeasures against disinformation and harmful propaganda.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2568 (2024)[1]
Version provisoire

Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes

Assemblée parlementaire

1. Se référant à la Déclaration de Reykjavík et à l'engagement renouvelé par les chef·fes d'État et de gouvernement lors du 4e Sommet de lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes, l'Assemblée parlementaire considère que le trafic illicite de personnes migrantes est une activité criminelle transnationale qui compromet le droit souverain des États à contrôler leurs frontières et accroît la vulnérabilité des personnes en migration.

2. L'Assemblée considère que l'une des clés de la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes est de faire en sorte que l'activité des passeurs et des passeuses ne soit pas rentable et d'améliorer l'accès effectif à des voies sûres et légales pour la migration de main-d'œuvre, le regroupement familial et celles et ceux qui sont en quête d'une protection internationale. L'approche suivie par les États devrait d'une part viser à réglementer et à protéger la mobilité des personnes, et, d'autre part, renforcer les moyens destinés à enquêter sur les groupes criminels transfrontaliers organisés qui se livrent au trafic illicite de personnes migrantes et à sanctionner ces groupes criminels.

3. L'Assemblée est convaincue que toute stratégie efficace de lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes passe nécessairement par une approche pluridisciplinaire faisant intervenir les administrations compétentes d'un même État membre, mais aussi de différents États. De même, la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination des mouvements migratoires devrait être structurée autour d'une réponse couvrant à la fois les aspects criminels et les aspects humains, et visant, d'une part, à s'attaquer aux facteurs qui favorisent le trafic illicite de personnes migrantes par des campagnes d'information et le développement effectif des voies de migration sûres et légales, et, d'autre part, à protéger les droits fondamentaux des personnes en migration, notamment les personnes migrantes qui font l'objet d'un trafic illicite.

4. L'Assemblée souligne que le trafic illicite de personnes migrantes est une infraction transnationale et que seules la coordination et la coopération internationales permettront aux pays d'origine, de transit et de destination d'apporter à cette infraction une réponse ancrée dans la primauté de l'État de droit et enracinée dans les cadres internationaux des droits humains, permettant de défendre à la fois le droit souverain des États à contrôler leurs frontières et les droits des personnes en migration.

5. L'Assemblée se félicite que la grande majorité des États du monde entier aient approuvé le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ("Protocole de Palerme"), qui prévoit l'harmonisation des législations grâce à une définition internationalement reconnue du trafic illicite de personnes migrantes, à savoir « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État » (article 3).

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance) (voir Doc. 16032, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: Lord Simon Russell). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance).
Voir également la Recommandation 2283 (2024).

6. L'Assemblée considère que les initiatives prises par le Conseil de l'Europe, y compris l'adoption d'un instrument régional sur la question du trafic illicite de personnes migrantes, ne devraient pas avoir pour objet de créer de nouvelles infractions, mais plutôt d'apporter un complément au Protocole de Palerme, en facilitant son interprétation cohérente et non ambiguë, compte tenu des défis auxquels le monde est confronté aujourd'hui.

7. L'Assemblée rappelle que l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes n'est pas de même nature que le franchissement irrégulier des frontières. De plus, conformément à l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, les Etats ne doivent pas appliquer de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux personnes réfugiées qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'elles se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières. Le besoin de protection internationale de chaque personne devrait être examiné de manière individualisée et équitablement. Les États ne devraient pas non plus appliquer de sanctions pénales aux individus contraints de commettre un acte illégal, conformément à l'article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197).

8. L'Assemblée souligne que le trafic illicite de personnes migrantes et la traite des êtres humains sont des infractions pénales de nature différente et distincte. Elle met en garde contre le risque d'un amalgame entre ces infractions, car une telle confusion entrave la capacité des États à apporter une réponse efficace à ces activités criminelles et à y mettre fin.

9. L'Assemblée note avec inquiétude les divergences entre les législations des États membres destinées à lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur les droits humains. Elle rappelle que les lois et les mesures relatives au trafic illicite de personnes migrantes ne devraient jamais être utilisées pour intimider ou sanctionner pénalement les personnes migrantes et les défenseur.es de leurs droits. Ces pratiques n'améliorent en rien l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics pour prévenir et combattre l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes et mettent en danger, de surcroît, les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), en particulier à l'article 11 et à l'article 3, par exemple lorsqu'elles aboutissent à faire obstruction à l'assistance humanitaire.

10. L'Assemblée réaffirme, comme elle l'a exprimé dans sa Résolution 2323 (2020) et sa Recommandation 2171 (2020), « Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants », qu'un instrument du Conseil de l'Europe apporterait un complément utile aux normes internationales énoncées dans le Protocole de Palerme, et recommande qu'une définition rigoureuse soit adoptée et transposée en droit interne par les États membres afin d'assurer la plus grande cohérence possible dans la compréhension et l'interprétation de cette infraction. Cet instrument devrait en particulier:

10.1. être conforme à la définition de l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes et au champ d'application de l'incrimination tels qu'ils figurent aux articles 3 et 6 du Protocole de Palerme, y compris en ce qui concerne les circonstances aggravantes;

10.2. reconnaître la diversité des profils des personnes impliquées dans la commission ou la facilitation de l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes ainsi que la nécessité de poursuivre les trafiquant·es en suivant une approche proportionnée, graduelle et nuancée des sanctions pénales;

10.3. rappeler que le « fait d'assurer » l'entrée illégale n'est pas synonyme de franchissement irrégulier d'une frontière et que l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes implique nécessairement que le passeur ou la passeuse en tire un avantage matériel ou immatériel;

10.4. indiquer expressément que les personnes migrantes ne sont pas celles qui commettent l'infraction de trafic illicite et que la réduction ou l'exonération du droit de passage en échange de l'aide au franchissement non autorisé d'une frontière ne devrait pas être considérée comme un acte délictueux commis par la personne objet du trafic si elle a agi sous la contrainte ou la menace ou s'il est établi qu'elle a besoin d'une forme de protection (personne réfugiée, personne ayant besoin d'une protection humanitaire, personne risquant d'être victime de la traite des êtres humains ou victime de la traite);

10.5. préciser que les personnes ayant besoin d'une protection ne devraient jamais être incriminées pénalement ou sanctionnées administrativement pour avoir franchi une frontière sans autorisation, conformément à l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et à l'article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains;

10.6. exonérer expressément de toute forme de responsabilité pénale l'assistance humanitaire ainsi que toute aide apportée aux personnes migrantes pour faciliter l'exercice de leurs droits fondamentaux, lorsque ces actes sont accomplis sans rechercher un quelconque avantage financier;

10.7. préciser que les États membres sont juridiquement liés par l'obligation de protéger et de sauvegarder le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, conformément à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 046), et à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

11. L'Assemblée reconnaît les défis particulièrement complexes que posent les enquêtes sur les passeurs et passeuses de personnes migrantes et l'application de sanctions à ces personnes, et recommande vivement que les efforts de coopération européenne soient principalement axés sur le renforcement des actions de justice pénale visant à s'attaquer au trafic illicite de personnes migrantes par le démantèlement des organisations criminelles et la suppression des incitations financières à commettre ce crime. À cet égard, l'Assemblée se félicite de la création du Réseau de procureurs du Conseil de l'Europe sur le trafic de migrants et de la coopération entre ce réseau et le groupe de réflexion de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) sur le trafic de migrants.

12. L'Assemblée prend note du maillage particulièrement dense des initiatives de coopération régionale et internationale qui contribuent déjà à soutenir les États membres et leurs partenaires internationaux dans la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes. Elle est convaincue qu'une telle coopération gagnerait beaucoup à ce que les États membres du Conseil de l'Europe s'engagent autour d'une définition convenue d'un commun accord. L'Assemblée propose que cette définition soit systématiquement adoptée dans l'utilisation et le suivi de normes telles que la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles additionnels (STE n° 30, n° 99 et n° 182), les Conventions pénale et civile sur la corruption (STE n°s 173 et 174), la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son Protocole d'amendement (STE n° 108 et STCE n° 223, "Convention 108+").

13. L'Assemblée rappelle que les États membres ont l'obligation de protéger les droits fondamentaux des personnes migrantes qui font l'objet d'un trafic illicite, y compris des enfants, dont la vulnérabilité peut être accrue au cours de leur transit par les filières de trafic.

13.1. La gestion des frontières et les politiques migratoires devraient s'appuyer sans réserve sur les instruments du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), et la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201);

13.2. L'Assemblée rappelle les obligations découlant de la Charte sociale européenne dans sa version d'origine (STE n° 035) et de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 093), laquelle assure la protection des travailleuses et travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties contractantes, en particulier en ses articles 4 et 5. Elle rappelle également la Recommandation CM/Rec(2022)211 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et l'importance de veiller à ce que des inspections du travail soient effectuées pour s'assurer que toutes les personnes migrantes, y compris les travailleuses et travailleurs migrants, sont traités avec dignité;

13.3. En ce qui concerne la protection des personnes migrantes objets d'un trafic illicite, l'Assemblée rappelle également la pertinence des conventions de l'Organisation internationale du travail, en particulier la Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) et la Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, et de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. L'Assemblée encourage vivement les États membres à ratifier ces conventions.

14. L'Assemblée souligne le rôle stratégique important de l'Union européenne. Elle considère que l'harmonisation des normes selon des critères communs en matière de droits humains est essentielle, non seulement dans un souci de cohérence entre les lois en vigueur dans les États membres de l'Union européenne – lesquels sont également membres du Conseil de l'Europe –, mais aussi en raison de l'influence que le droit communautaire exerce sur les États non-membres de l'Union européenne, en particulier dans le

domaine des migrations et de la gestion des frontières. De telles normes devraient, de plus, être en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et il est essentiel que le Conseil de l'Europe agisse de manière proactive pour renforcer la coordination avec l'Union européenne dans ce domaine.

15. En ce qui concerne la récente proposition de la Commission européenne visant à réviser le train de mesures relative aux passeurs, l'Assemblée met en garde contre le champ d'application excessivement large des infractions qui relèvent de la définition du trafic illicite de personnes migrantes figurant dans la proposition de directive destinée à remplacer la directive 2002/90/CE. Cette définition augmente en effet le risque que les États européens manquent de cohérence dans leur compréhension et leur interprétation de ce que doit et ne doit pas être l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes.

16. L'Assemblée fait siennes les préoccupations exprimées par le Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains (Avis 4/2024). L'Assemblée estime, comme le contrôleur, qu'il n'est pas établi que la proposition soit conforme aux normes internationales en matière de protection des données et de droits fondamentaux, ce qui pourrait conduire à l'adoption de normes contradictoires dans les États membres de l'Union européenne, liés par les normes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée considère que cette proposition est peut-être prématurée et qu'elle touche à des domaines de l'action publique qui dépassent la seule question du trafic illicite de personnes migrantes. Elle recommande que les discussions sur ce texte législatif soient déconnectées des discussions concernant la révision de la directive 2002/90/CE.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2568 (2024)[1]
Provisional version

A shared European approach to address migrant smuggling

Parliamentary Assembly

1. Referring to the Reykjavik Declaration and the renewed commitment by the Heads of State and Government during the 4th Summit to fight against the smuggling of migrants, the Parliamentary Assembly considers that the smuggling of migrants is a transnational criminal activity challenging States' sovereign right to control their borders and increasing the vulnerability of people on the move.

2. The Assembly considers that one of the keys to combating migrant smuggling is to make the business of smugglers unprofitable and to increase effective access to safe and legal pathways for labour migration, family reunion, and people seeking international protection. A State-led approach should aim to regulate and protect human mobility on the one hand, while enhancing the means dedicated to investigating and sanctioning organised cross-border criminal groups involved in the smuggling of migrants, on the other.

3. The Assembly believes that an effective strategy against the smuggling of migrants should involve a multidisciplinary approach across competent administrations within and across member States. Equally, co-operation between source, transit and destination countries of migration movement should be structured around a response covering both the criminal and human aspects, aiming to address the drivers of migrant smuggling through information campaigns and an effective increase of safe and legal migration pathways, and at the same time to protect the fundamental rights of people on the move, including smuggled migrants.

4. The Assembly highlights that the migrant smuggling is a transnational crime and that only through international co-ordination and co-operation will source, transit and destination countries be able to ensure that the response to this crime is rooted in the rule of law and international human rights frameworks, thus allowing to defend both States' sovereign right to control their borders and the rights of people on the move.

5. The Assembly welcomes the fact that the vast majority of States across the globe have endorsed the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (the "Palermo Protocol"), which provides for the harmonisation of legislations through an internationally recognised definition, according to which migrant smuggling is "the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident" (Article 3).

6. The Assembly considers that any initiatives taken by the Council of Europe, including through the adoption of a regional instrument on the issue of migrant smuggling, should not aim to create new crimes but should instead complement the Palermo Protocol, facilitating its unambiguous and consistent interpretation in the light of the challenges faced today.

7. The Assembly recalls that the crime of migrant smuggling is not equal in nature to irregular border crossing. Moreover, pursuant to Article 31 of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees, States shall not impose penalties, on account of their irregular entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened, enter or are present in their territory

1. *Assembly debate* on 1 October 2024 (27th sitting) (see Doc. 16032, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Lord Simon Russell). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (27th sitting).
See also Recommendation 2283 (2024).

without authorisation, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their irregular entry or presence. The need for international protection of each person should be examined in a fair and individualised manner. States should also not impose penalties on individuals who were coerced into committing an illegal act pursuant to Article 26 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

8. The Assembly highlights that migrant smuggling and trafficking in human beings are different and distinct in nature. The Assembly warns against conflating these two crimes, which hinders the ability of States to provide an effective response and to put an end to these criminal activities.

9. The Assembly notes, with concern, the lack of consistency in the legislation of member States aimed at combating the smuggling of migrants, which can lead to negative human rights consequences. It recalls that laws or actions relating to migrant smuggling should never be used to intimidate or criminalise migrants and migrants' rights defenders. Such practices do not increase the efficiency of policy action to prevent and tackle the crime of migrant smuggling and moreover put the rights enshrined in the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) at risk, in particular Article 11 and Article 3, for instance when they result in the obstruction of humanitarian assistance.

10. The Assembly reiterates its view as expressed in Resolution 2323 (2020) and Recommendation 2171 (2020) "Concerted action against human trafficking and the smuggling of migrants" that a Council of Europe instrument would usefully complement the international standards set in the Palermo Protocol, and recommends that a strict definition be adopted and transposed into domestic law by member States with a view to ensuring as much consistency as possible in the understanding and interpretation of this crime. Such an instrument should in particular:

10.1. comply with the definition of the crime of migrant smuggling and the scope of criminalisation as defined in Articles 3 and 6 of the Palermo Protocol, including aggravating circumstances;

10.2. acknowledge the heterogeneous profile of people involved in the perpetration or the facilitation of the crime of migrant smuggling and the necessity to prosecute perpetrators according to a proportionate, gradual and nuanced approach to criminal sanctions;

10.3. recall that the "procurement" of illegal entry is not tantamount to crossing a border irregularly and that the crime of migrant smuggling necessarily involves that the smuggler is making a material or non-material profit;

10.4. expressly state that migrants are not the perpetrators of the crime of smuggling and that reducing or waiving the smuggling fee in return for facilitating the unauthorised crossing of a border should not be considered as a criminal act committed by the smuggled migrant if this was done under coercion or threat, or if they are found to be in need of a form of protection (refugee, person in need of humanitarian protection, person at risk of being a victim of trafficking, victim of trafficking);

10.5. clarify that people in need of protection should never be criminalised or administratively sanctioned for crossing a border unauthorised pursuant to Article 31 of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees and Article 26 of the European Convention on Action against Trafficking in Human Beings;

10.6. explicitly exempt humanitarian assistance and any support to migrants in accessing their fundamental rights from any form of criminal liability, when such acts are conducted without seeking any financial benefit;

10.7. clarify that member States are legally bound by the obligation to protect and safeguard the right to leave any country, including one's own, as enshrined in Article 2 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights (ETS No. 46), and in Article 12 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

11. The Assembly recognises the particularly complex challenges associated with the investigation and sanctioning of migrant smugglers and strongly recommends that European co-operation efforts be primarily geared towards the strengthening of criminal justice efforts to address migrant smuggling in a way that disrupts the criminal organisations and removes the financial incentive for this crime. In this respect, the Assembly welcomes the establishment of the Council of Europe Network of Prosecutors on Migrant Smuggling and the co-operation between this network and the Focus group on migrant smuggling of the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust).

12. The Assembly takes note of the dense fabric of regional and international co-operation initiatives already involved in supporting member States and their international partners to combat the smuggling of migrants. It is convinced that such co-operation would strongly benefit from the engagement of Council of Europe member States through a jointly agreed definition. The Assembly suggests that such definition be mainstreamed in the use and in the monitoring of standards such as the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198); the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters and its additional protocols (ETS Nos. 30, 99 and 182); the Criminal and Civil Law Conventions on Corruption (ETS Nos. 173 and 174), the Convention on Cybercrime (ETS No. 185) and the Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data and its amending Protocol (ETS No. 108 and CETS No. 223, "Convention 108+").

13. The Assembly stresses the obligation of member States to protect the fundamental rights of smuggled migrants, including children, whose vulnerability may be heightened during their passage through smuggling channels.

13.1. Council of Europe instruments should be fully used in the context of border management and in the context of migration policies, in particular the Convention on Action against Trafficking in Human Beings, the European Convention for the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment (ETS No. 126), the Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (CETS No. 210), and the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201);

13.2. The Assembly reiterates the obligations deriving from the European Social Charter in its original version (ETS No. 35) and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (ETS No. 93) providing for the protection of migrant workers who are nationals of a contracting party, in particular in its Articles 4 and 5. It also reiterates the Recommendation CM/Rec(2022)211 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation and the importance of ensuring that labour inspections are carried out to ensure that all migrants, including migrant workers, are treated with dignity;

13.3. On the protection of smuggled migrants, the Assembly also reiterates the relevance of the Conventions of the International Labour Organization, in particular the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (No.143), on the Abolition of Forced Labour Convention (No. 105), and of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. The Assembly strongly encourages member States to ratify these conventions.

14. The Assembly stresses the important strategic role of the European Union. It considers that the harmonisation of norms along commonly shared human-rights standards is paramount, not only for the sake of coherence between the laws of the European Union member States which are also members of the Council of Europe, but also because of the influence which European Union law exerts on non-European Union member States, especially in the field of migration and border management. Moreover, such norms should conform to the Council of Europe standards and it is paramount that the Council of Europe is proactive in enhancing co-ordination with the European Union on this front.

15. In the context of the recent proposal by the European Commission to revise the so-called "Facilitators Package", the Assembly warns against the excessively large scope of the crimes falling under the definition of migrant smuggling contained in the proposed Directive intended to replace Directive 2002/90/EC. This exacerbates the risk of inconsistency across European States with regard to their understanding and interpretation of what the crime of migrant smuggling should and should not entail.

16. The Assembly endorses the concerns expressed by the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation on enhancing police cooperation in relation to the prevention, detection and investigation of migrant smuggling and trafficking in human beings (Opinion 4/2024). It agrees with the Supervisor that the proposal fails to demonstrate its alignment with international data protection and fundamental rights standards, with a potential to lead to the adoption of conflicting norms in European Union member States bound by the Council of Europe norms. The Assembly considers that this proposal may be premature and touches on policy areas which are broader than the issue of migrant smuggling. It recommends that discussions on this piece of legislation be disconnected from the discussions around the revision of the Directive 2002/90/EC.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2283 (2024)[1]
Version provisoire

Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2568 (2024) «Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes» et à la Déclaration de Reykjavík, adoptée les 16 et 17 mai 2023, lors du 4e Sommet des chef·fes d'État et de gouvernement, et à l'engagement pris par les États membres de lutter contre la traite et le trafic illicite de personnes migrantes au moyen de la coopération internationale, «tout en continuant à protéger les victimes et à respecter les droits de l'homme des migrants et des réfugiés, ainsi qu'à soutenir les États en première ligne, dans les cadres existants du Conseil de l'Europe».

2. L'Assemblée salue la décision du Comité des Ministres de confier au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) conformément à son mandat, pour 2024-2027, une tâche supplémentaire qui doit être mise en œuvre pour la fin 2024, à savoir: «en s'appuyant sur les cadres existants du Conseil de l'Europe, étudier et rechercher des moyens concrets d'améliorer la coopération internationale en matière de lutte contre le trafic de migrants, y compris concernant la protection contre les cas aggravés de trafic des migrants, en respectant pleinement leurs droits humains et en tenant compte du cadre juridique pertinent, et préparer un rapport évaluant la nécessité et la faisabilité d'un éventuel instrument dans ce domaine» (CDPC (2023)09).

3. L'Assemblée recommande que le Comité des Ministres élabore et adopte un instrument sur le trafic illicite de personnes migrantes, qui assure la plus grande cohérence possible dans la compréhension et l'interprétation de cette infraction et qui:

3.1. reprenne la définition figurant dans le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qui restreint explicitement cette définition au «fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État»;

3.2. rappelle que le «fait d'assurer» l'entrée illégale n'est pas synonyme de franchissement irrégulier d'une frontière et que l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes implique nécessairement que le passeur ou la passeuse en tire un avantage matériel ou immatériel ;

3.3. indique expressément que les personnes migrantes ne sont pas celles qui commettent l'infraction de trafic illicite et que la réduction ou l'exonération du droit de passage en échange de l'aide au franchissement non autorisé d'une frontière ne devrait pas être considérée comme un acte délictueux commis par la personne objet du trafic si elle a agi sous la contrainte ou la menace ou qu'il est établi qu'elle a besoin d'une forme de protection (personne réfugiée, personne ayant besoin d'une protection humanitaire, personne risquant d'être victime de la traite des êtres humains ou victime de la traite) ;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance) (voir Doc. 16032, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: Lord Simon Russell). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance).

3.4. précise que les personnes ayant besoin d'une protection ne devraient pas être incriminées pénalement ou sanctionnées administrativement pour avoir franchi une frontière sans autorisation, conformément à l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et à l'article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) ;

3.5. exonère expressément de toute forme de responsabilité pénale l'assistance humanitaire ainsi que toute aide apportée aux personnes migrantes pour faciliter l'exercice de leurs droits fondamentaux, lorsque ces actes sont accomplis sans rechercher un quelconque avantage financier ou matériel ;

3.6. précise que les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 46), sont juridiquement liés par l'obligation de protéger et de sauvegarder le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, et que toute restriction de ce doit fondamental doit être prévue par la loi et proportionnée, conformément aux conditions énoncées dans l'article 2 de ce Protocole.

4. L'Assemblée considère que le mandat, l'expertise, les outils, l'expérience et la portée géographique du Conseil de l'Europe justifient que l'Organisation joue un rôle de premier plan dans une approche européenne commune sur le trafic illicite de personnes migrantes, en aidant les États membres européens à définir cette approche. Elle encourage vivement le Comité des Ministres à veiller à ce que tout débat sur un instrument relatif au trafic illicite de personnes migrantes auquel l'Union européenne serait associée renforce la coordination et garantisse la compatibilité de la législation et des politiques avec les normes du Conseil de l'Europe et le droit international des droits humains.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2283 (2024)[1]
Provisional version

A shared European approach to address migrant smuggling

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2568 (2024) "A shared European approach to address migrant smuggling" and to the Reykjavik Declaration, adopted on 16 and 17 May 2023 at the 4th Summit of the Heads of State and Government, and the commitment by member States to fight against the trafficking and the smuggling of migrants through international co-operation "while continuing to protect the victims and respect the human rights of migrants and refugees, as well as supporting frontline States, within the existing Council of Europe frameworks."

2. The Assembly welcomes the decision by the Committee of Ministers to entrust the European Committee on Crime Problems (CDPC) with an additional task in accordance with its terms of reference for 2024-2027 to be implemented until the end of 2024, namely: "within the existing Council of Europe frameworks, consider and explore concrete ways to improve international co-operation in fighting the smuggling of migrants, thereby also considering the protection from aggravated instances of migrant smuggling, with full respect for their human rights and taking into account the relevant legal framework, and prepare a report assessing the need for and feasibility of a possible instrument in this field" (CDPC (2023)09).

3. The Assembly recommends that an instrument on the smuggling of migrants be prepared and adopted by the Committee of Ministers which will ensure as much consistency as possible in the understanding and interpretation of this crime, and which:

3.1. endorses the definition contained in the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, which explicitly restricts this definition to "the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident";

3.2. recalls that the "procurement" of illegal entry is not tantamount to crossing a border irregularly and that the crime of migrant smuggling necessarily involves that the smuggler is making a material or non-material profit;

3.3. expressly states that migrants are not the perpetrators of the crime of smuggling and that reducing or waiving the smuggling fee in return for facilitating the unauthorised crossing of a border should not be considered as a criminal act committed by the smuggled migrant if this was done under coercion or threat, or if they are found to be in need of a form of protection (refugee, person in need of humanitarian protection, person at risk of being a victim of trafficking, victim of trafficking);

3.4. clarifies that people in need of protection should not be criminalised or administratively sanctioned for crossing a border unauthorised pursuant to Article 31 of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees and pursuant to Article 26 of the European Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197);

1. *Assembly debate* on 1 October 2024 (27th sitting) (see Doc. 16032, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Lord Simon Russell). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (27th sitting).

3.5. explicitly exempts humanitarian assistance and any support to migrants in accessing their fundamental rights from any form of criminal liability, when such acts are conducted without seeking any financial or material benefit;

3.6. clarifies that member States which have ratified the International Covenant on Political and Civil Rights and Protocol No. 4 to the European Convention for Human Rights (ETS No. 46) are legally bound by the obligation to protect and safeguard the right to leave any country, including one's own, and that restrictions on such fundamental right should always be lawful and proportionate in line with the conditions enounced in Article 2 of this Protocol.

4. The Assembly considers that the mandate, expertise, tools, experience and geographical scope of the Council of Europe justify for the Organisation to play a leading role in helping member States to define a shared European approach to the smuggling of migrants. It strongly encourages the Committee of Ministers to ensure that any discussions on an instrument about migrant smuggling that involves the European Union will enhance co-ordination and ensure the alignment of legislation and policies with Council of Europe standards and international human rights law.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2569 (2024)[1]
Version provisoire

Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort

Assemblée parlementaire

1. Le phénomène des disparitions de personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile est une tragédie largement sous-estimée et négligée en tant que question relevant des droits humains, et à laquelle il s'agit d'apporter des réponses politiques en Europe et dans le monde entier, conformément à l'objectif n° 8 approuvé par les États parties au Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

2. L'Assemblée parlementaire est convaincue que des initiatives concertées au niveau des politiques publiques sont nécessaires pour soutenir et multiplier les activités déjà en place, dans le cadre d'une vision et d'un plan structurés, dotés de ressources appropriées, et ancrés dans le respect des droits humains internationaux et du droit humanitaire international.

3. L'Assemblée approuve pleinement les recommandations formulées dans l'«Observation générale n° 1 sur les disparitions forcées dans le contexte des migrations» (CED/C/CG/1) par le Comité des Nations Unies sur les disparitions forcées, et dans le rapport intitulé «Mort illégale de réfugiés et de migrants» (A/72/335) établi par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. Elle approuve également les recommandations figurant dans le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires intitulé «Protection des morts» (A/HRC/56/56), y compris la nécessité d'élaborer des principes directeurs universellement applicables, fondés sur les droits humains, en vue d'une protection globale.

4. L'Assemblée considère que la dignité humaine doit être garantie à toutes les personnes, dans la vie comme dans la mort, et que l'obligation légale de traiter les défunts avec dignité doit s'étendre aux situations où le droit international humanitaire n'est pas applicable.

5. L'Assemblée rappelle que, en application de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), les Etats membres ont un devoir de prévenir les violations du droit à la vie et d'enquêter sur tous les cas de mort non naturelle ou d'homicides illégaux; c'est sur cette base qu'ils doivent définir la manière dont ils traitent la question des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues.

6. L'Assemblée exprime sa sympathie et sa solidarité avec les familles des personnes disparues et considère que leur quête d'informations est légitime. Elle estime que les adultes ont le droit de choisir de ne pas divulguer à leur famille le lieu où ils ou elles se trouvent, mais qu'il est important également pour les familles de savoir si leurs proches sont morts ou vivants.

7. L'Assemblée considère que toute initiative menée par les autorités de l'État pour signaler, rechercher ou identifier une personne ne devrait jamais entraîner le contrôle administratif ou l'incrimination de cette personne ou de toute personne lui apportant un soutien en raison de sa situation irrégulière.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance) (voir Doc. 16037, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Julian Pahlke). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance).
Voir également la Recommandation 2284 (2024).

8. En matière de prévention, un accès effectif à des voies de migration sûres et légales, y compris pour le regroupement familial, doit être une priorité, de même que la fourniture d'une assistance humanitaire le long des voies de migration, quel que soit le statut administratif de la personne en situation de déplacement qui a besoin d'aide.

9. Les États membres doivent mener les opérations de recherche et de sauvetage en mer et sur terre conformément au droit international, dans le plein respect de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme. Les refoulements sont des pratiques illégales qui peuvent également conduire à des disparitions et qui doivent cesser immédiatement.

10. Rappelant l'importance de respecter pleinement la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STE n° 197), 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 (STE n° 210) l'Assemblée souligne la nécessité de protéger les personnes vulnérables en situation de déplacement qui sont ou risquent d'être victimes de la traite, victimes de la torture, victimes de disparitions forcées ou victimes de violences fondées sur le genre et de violences domestiques, et de réduire ainsi le risque qu'elles disparaissent. Toute personne privée de liberté doit être enregistrée et pouvoir communiquer avec le monde extérieur conformément aux normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). La rétention administrative des personnes migrantes ne devrait être qu'une mesure de dernier recours, pour une durée la plus courte possible, décidée dans l'attente de l'exécution d'une procédure de retour où il est démontré qu'une privation de liberté est nécessaire, et confirmée via un contrôle judiciaire approprié. Les personnes réfugiées ne devraient pas être incriminées pour avoir franchi une frontière sans autorisation, conformément à l'article 31 de la Convention relative au statut des personnes réfugiées. L'Assemblée invite les organes compétents du Conseil de l'Europe, notamment le CPT, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), à accorder une attention particulière à l'impact que les politiques de gestion des frontières peuvent exercer sur leurs domaines d'expertise en ce qui concerne les personnes migrantes disparues.

11. Rappelant la Recommandation CM/Rec(2019)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte et sa Recommandation CM/Rec(2019)11 sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, l'Assemblée souligne la nécessité d'enregistrer systématiquement les enfants non accompagnés, de déployer des activités de recherche diligents lorsqu'ils sont portés disparus, et de les orienter en toute sécurité et en tenant compte de leurs besoins vers un hébergement approprié, des établissements d'enseignement et, le cas échéant, vers un regroupement familial.

12. En ce qui concerne les mécanismes de signalement et de recherche, l'Assemblée tient à souligner l'importance de veiller à ce que les processus de signalement et de recherche échappent à toute considération portant sur le statut administratif ou le casier judiciaire de la personne recherchée.

13. En cas de catastrophe touchant un grand nombre de personnes, des équipes d'identification des victimes de catastrophes devraient être déployées pour faciliter le processus transfrontalier standardisé d'identification des victimes. L'Assemblée recommande aux États membres de recenser les domaines dans lesquels des ressources peuvent être mutualisées et partagées pour traiter les aspects les plus essentiels d'une telle coopération transfrontalière. L'organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) peut apporter son soutien dans cette entreprise.

14. L'Assemblée met en garde contre les risques que pourrait poser la centralisation des données à caractère personnel et rappelle qu'il est important d'obtenir le consentement éclairé des personnes concernées dans la gestion de leurs informations à caractère personnel et de choisir une base juridique appropriée pour la gestion de ces informations. Toute convergence d'informations de ce type ne devrait être effectuée que si les entités indépendantes chargées de la protection des données dans les États membres, et qui participent à ce regroupement de données, peuvent garantir un contrôle externe.

15. En ce qui concerne l'identification et le traitement des corps des personnes décédées, l'Assemblée souligne qu'il est absolument nécessaire d'allouer des ressources supplémentaires aux services de médecine légale et aux médecins légistes, et qu'il est important de pouvoir disposer d'un espace suffisant dans les morgues en attendant l'autopsie, l'identification, l'inhumation ou le rapatriement.

16. L'Assemblée recommande aux procureurs d'autoriser systématiquement l'ouverture d'une enquête et l'autopsie des corps non identifiés afin de recueillir autant d'informations que possible dans le court laps de temps disponible, notamment les identifiants secondaires, conformément aux normes internationales en matière de description et de conservation des données. Les données doivent être conservées dans un stockage spécialisé auquel les autorités policières peuvent accéder.

17. Dans le cas de décès potentiellement illégaux, l'Assemblée encourage les États membres à utiliser les normes internationales disponibles pour mener des enquêtes fiables, en particulier le Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux (2016) – Version révisée du Manuel des Nations Unies sur la prévention des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et les moyens d'enquête sur ces exécutions.

18. Les États membres devraient harmoniser leur législation avec les normes juridiques permettant de décrire précisément les personnes décédées, comme le prévoit la Recommandation N° R(99)3 du Comité des Ministres relative à l'harmonisation des règles en matière d'autopsie médico-légale, et permettre le transfert de données biométriques dans le cadre de la recherche et de l'identification en pleine conformité avec la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe (STE n° 108), telle qu'amendée par le Protocole STCE n° 223 («Convention 108+»). Elle invite les États membres à faciliter l'échange de connaissances et de ressources médico-légales afin de permettre une identification dans un délai de faisabilité très court.

19. L'Assemblée reconnaît qu'INTERPOL peut jouer un rôle de facilitateur dans ce processus d'harmonisation. Elle insiste sur la nécessité cruciale de veiller à ce qu'un contrôle externe soit assuré par des organismes chargés de la protection des données dans chaque pays qui envisage de mettre en place ce type d'harmonisation et de traitement des données à caractère personnel.

20. En ce qui concerne la possibilité de centraliser les données post-mortem et ante-mortem, il est essentiel que les normes les plus élevées de protection des données soient respectées lors de la coordination des ensembles de données déjà disponibles mais de manière fragmentée, conformément à la Convention 108+ et au Protocole du Minnesota. Une distinction claire doit être établie entre les données destinées aux recherches humanitaires et celles utilisées à d'autres fins.

21. L'Assemblée encourage les pays qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention 108+ et à utiliser cet instrument dans le contexte des personnes migrantes disparues ou décédées, conformément au paragraphe 30 de son rapport explicatif. Elle attire l'attention sur des instruments tels que les Clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de responsable de traitement à responsable de traitement et les Clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de responsable de traitement à sous-traitant pour transférer des données à caractère personnel vers des pays qui ne sont pas parties à la Convention 108+ et dont la législation en matière de protection des données est soit inexistante, soit n'assure pas un niveau de protection approprié.

22. L'Assemblée appelle les autorités nationales et régionales qui ont des responsabilités dans le domaine de la protection des données, des droits humains et des questions de migration à intensifier leurs échanges afin d'améliorer leur coordination, entre elles et avec les organisations internationales et des Nations Unies qui partagent une expertise reconnue en matière de compilation, d'échange et/ou de comparaison d'informations pertinentes. Ces organisations devraient inclure la Commission internationale des personnes disparues (CIPD), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), INTERPOL, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes migrantes, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, les experts du comité des Nations Unies sur les disparitions forcées et le groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires. Il faudrait, dans la mesure du possible, que les débats sur ces questions donnent la possibilité de s'exprimer aux personnes migrantes, aux familles des personnes disparues ou décédées et à la société civile.

23. L'Assemblée souhaiterait que le Conseil de l'Europe joue un rôle significatif dans l'établissement de conditions de protection des données favorables à la mise en place de plateformes et de processus normalisés permettant le rapprochement des données provenant de collecteurs et de détenteurs de données approuvés. L'Organisation pourrait également assurer leur interopérabilité. Ces activités peuvent également conduire à la création d'une base de données.

24. L'Assemblée appelle à une coopération régionale entre les procureurs de toute l'Europe sur la meilleure façon d'identifier et de partager les données sur les personnes migrantes disparues et les corps non identifiés.

25. Dans le cadre des actions susmentionnées, l'Assemblée recommande aux États membres:

25.1. d'adopter une définition commune en s'inspirant de la définition standard du CICR selon laquelle «une personne disparue est une personne dont la famille est sans nouvelles, et/ou qui, selon des informations fiables, a été déclarée disparue en raison d'un conflit armé, international ou non international, ou d'une situation de violence, de catastrophes, ou de toute autre situation qui puisse requérir l'intervention d'une autorité étatique compétente, y compris dans le contexte de la migration»;

25.2. de faciliter la délivrance de documents pertinents aux familles de la personne disparue (par exemple un certificat d'absence), leur permettant d'accéder à divers droits ou à des procédures de regroupement ou de réunification;

25.3. de collaborer avec le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de contribuer à la coordination des procédures d'identification des victimes de catastrophes et à l'échange d'informations sur les bases de données d'INTERPOL consacrées à la recherche et à l'identification des personnes disparues;

25.4. de désigner des correspondants nationaux pour les personnes migrantes disparues, qui serviront de point de contact désigné pour les demandes d'autres autorités nationales ou de leurs représentants dans le cadre des activités de coordination transnationale; les États membres qui ont déjà désigné des correspondants nationaux pour les personnes migrantes disparues peuvent partager leur expérience dans le cadre du réseau de correspondants sur les migrations coordonné par le Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés.

25.5. d'accélérer le traitement des demandes de visa de courte durée déposées par les familles des personnes migrantes disparues, réfugiées et demandeuses d'asile, afin de faciliter les processus d'identification et d'apporter un soutien aux familles durant les procédures engagées, y compris les rapatriements;

25.6. de revoir leur législation afin d'améliorer et d'harmoniser les processus nationaux d'enregistrement et de gestion des cas de personnes migrantes disparues et de restes humains non identifiés, notamment en ce qui concerne les lacunes du cadre médico-légal et la question du partage des données européennes et internationales conformément aux normes internationales en matière de protection des données;

25.7. de veiller à ce que les tombes soient individualisées, clairement identifiables et marquées de manière permanente, nominalement ou numériquement, avec des codes uniques, et enregistrées, et de s'assurer que tout est fait pour respecter les croyances religieuses et spirituelles des personnes décédées lorsqu'elles sont connues, conformément au droit à la liberté de religion et de conviction protégé par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme;

25.8. de ratifier et de mettre en œuvre la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2569 (2024)[1]
Provisional version

Missing migrants, refugees and asylum seekers – A call to clarify their fate

Parliamentary Assembly

1. The phenomenon of migrants, refugees and asylum seekers going missing is a tragedy largely underestimated and neglected as a human rights issue requiring policy responses across Europe and the world in line with the Objective No. 8 endorsed by the State parties to the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.

2. The Parliamentary Assembly is convinced that concerted initiatives at the public policy level are needed to underpin and multiply the significant efforts already in place through a structured and adequately-resourced vision and plan, rooted in the respect of international human rights and international humanitarian law.

3. The Assembly fully endorses the recommendations outlined in the General Comment No. 1 on Enforced Disappearances in the context of Migration (CED/C/CG/1) by the United Nations Committee on Enforced Disappearances, and in the report entitled "Unlawful death of refugees and migrants" (A/72/335) by the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. It also endorses the recommendations in the report by the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions "Protection of the dead" (A/HRC/56/56) including the need to develop universally applicable guiding principles, based on human rights, for a comprehensive protection.

4. The Assembly considers that human dignity should be ensured to all persons in life and in death, and that the obligation in law to treat the deceased with dignity should extend to situations where international humanitarian law is not applicable.

5. The Assembly recalls that, pursuant to Article 2 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), member States have a duty to prevent violations of the right to life and to investigate any cases of unnatural death or unlawful killings; it is on this basis that they must define how they tackle the issue of missing migrants, refugees and asylum seekers.

6. The Assembly expresses its sympathy and solidarity with the families of the missing and acknowledges their legitimate quest for information. It recognises the right for adults to choose to not divulge their whereabouts to their families, but also the importance for families to know whether their relatives are dead or alive.

7. The Assembly considers that any initiatives conducted by State authorities to report, search or identify a person should never involve the administrative checks or the criminalisation of that person or of any person providing support to them due to their irregular status.

8. On prevention, effective access to safe and legal migration routes, including for family reunion or reunification, must be a priority as well as the provision of humanitarian assistance along migration routes irrespective of the administrative status of the person on the move in need of support.

---

1. *Assembly debate* on 1 October 2024 (27th sitting) (see Doc. 16037, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Julian Pahlke). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (27th sitting).
See also Recommendation 2284 (2024).

9. Member States must conduct search and rescue operations at sea and on land according to international law, in full compliance with the European Convention on Human Rights and the consistent case law of the European Court of Human Rights. Pushbacks are illegal practices which may also lead to disappearance and must stop immediately.

10. Reiterating the importance of fully abiding by the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ETS No. 126), the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) and the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210) the Assembly underlines the need to protect vulnerable people on the move who are or may be at risk of being victims of trafficking, victims of torture, victims of enforced disappearance or victims of gender-based and domestic violence, and thus to reduce their risk of going missing. Any person deprived of their liberty should be registered and should be able to communicate with the outside world as per the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) standards. Immigration detention should only be a measure of last resort and for the shortest period possible, pending the enactment of a return procedure where deprivation of liberty is proven to be necessary as confirmed through the appropriate judicial oversight. Refugees should not be criminalised for crossing a border unauthorised, pursuant to Article 31 of the Convention related to the Status of Refugees. The Assembly invites the relevant Council of Europe bodies such as the CPT, the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) and the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) to pay particular attention to the impact which border management policies may have on their fields of expertise as regards missing migrants.

11. In line with Recommendation CM/Rec(2019)4 of the Committee of Ministers to member States on supporting young refugees in transition to adulthood and its Recommendation CM/Rec(2019)11 on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration, the Assembly highlights the need for the systematic registration of unaccompanied children, for diligent search efforts when they go missing, and for a safe and child-sensitive referral to appropriate accommodation, educational facilities and, when applicable, to family reunification.

12. As regards reporting and search mechanisms, the Assembly firmly stresses the importance of ensuring that reporting and search processes are free from any considerations related to the administrative status or the criminal record of the person searched for.

13. In the event of a disaster involving a large group of persons, disaster victim identification teams should be deployed to ease a standardised cross-border process to identify victims. The Assembly recommends that member States identify possible areas where resources can be mutualised and shared on the most critical aspects of such cross-border co-operation. The International Criminal Police Organization (INTERPOL) may be of support in this endeavour.

14. The Assembly warns against the risks possibly induced by the centralisation of personal data and recalls the importance of informed consent being obtained by data subjects in the management of their personal information, and of identifying an adequate legal basis for such information management. Any such converging of information should only be performed with the guarantee of external oversight by independent data protection entities in the member States participating in such pooling of data.

15. As regards the identification and treatment of the bodies of the deceased, the Assembly underlines a critical need for additional resources to be allocated to forensic and coroners' services, including the need for sufficient space in the morgues pending autopsy, identification, burial or repatriation.

16. The Assembly recommends that prosecutors systematically authorise the investigation and autopsy of unidentified bodies to collect as much information as possible within the short period of time available including non-primary identifiers in line with international standards for the documentation and preservation of data. Data should be kept in dedicated storage accessible to law enforcement authorities.

17. In the case of potentially unlawful deaths, the Assembly encourages member States to make use of the available international standards for their reliable investigation, in particular the Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2016) – The Revised United Nations Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions.

18. Member States should align their legislation with the legal standards allowing for the proper documentation of the deceased, as provided for in Recommendation No. R(99)3 of the Committee of Ministers on the harmonisation of medico-legal autopsy rule, and enable the transfer of biometric data in the context of search and identification in full compliance with the Council of Europe Convention for the Protection

of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108) as amended by Protocol CETS No. 223 ("Convention 108+"). It calls on member States to facilitate the exchange of forensic knowledge and resources to allow for identification within the short period of feasibility.

19. The Assembly acknowledges the role of the International Criminal Police Organization (INTERPOL) has a potential facilitator towards such harmonisation. It stresses the critical importance of ensuring an external oversight by data protection bodies in each country where such harmonisation and processing of personal data is envisaged.

20. As regards the possibility to centralise post-mortem and ante-mortem data, the highest standards of data protection should be ensured when making the effort to co-ordinate the fragmented datasets available, in line with Convention 108+ and the Minnesota Protocol. A clear distinction should be made between data intended for humanitarian searches and that used for other purposes.

21. The Assembly encourages those countries who have not yet done so to ratify Convention 108+ and to use this instrument in the context of missing and deceased migrants, in line with paragraph 30 of its explanatory report. It draws attention to instruments such as the standardised Model Contractual Clauses for the Transfer of Personal Data from Controller to Controller and the Model Contractual Clauses for the Transfer of Personal Data from Controller to Processor to transfer personal data to countries non-party to Convention 108+ and whose data protection legislation is inexistent or does not provide an appropriate level of protection.

22. The Assembly calls for increased exchanges between the national and regional authorities with responsibilities in the field of data protection, human rights and migration issues, in order to best co-ordinate between themselves and with international and United Nations organisations sharing recognised expertise on compilation, exchange and/or comparison of relevant information. Such organisations should include the International Commission on Missing Persons (ICMP), the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), INTERPOL, the International Organization for Migration (IOM), the United Nations Refugee Agency (UNHCR), the United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants, the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, arbitrary and summary executions, experts from the United Nations Committee on Enforced Disappearances and the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Wherever possible, discussions on these matters must provide for the inclusion of the voices of migrants, the families of those lost or deceased, and civil society.

23. The Assembly would welcome the Council of Europe being provided a meaningful role to ensure data protection conditions allowing for standardised processes and platforms to enable the matching of data coming from vetted data collectors and holders and to ensure interoperability. Such efforts may also lead to the establishment of a database.

24. The Assembly calls for regional co-operation between prosecutors across Europe on how best to identify and share data on missing migrants and unidentified bodies.

25. As a part of the above actions, the Assembly recommends that member States:

25.1. adopt a common definition, guided by the ICRC's standard definition whereby "a missing person is an individual about whom their family has no news and/or who, on the basis of reliable information, has been reported missing as a result of an international or non-international armed conflict, other situations of violence, disasters or any other situation that may require the intervention of a competent State authority including in the context of migration";

25.2. facilitate the issuance of relevant documents for families of the missing person (for example a certificate of absence), enabling them to gain access to various rights or to reunion or reunification procedures;

25.3. work together with the Red Cross and Red Crescent Movement and contribute to the co-ordination of the disaster victim identification procedures and to the sharing of information on INTERPOL databases designed to search for and identify missing persons;

25.4. appoint national focal points for missing migrants to serve as the designated point of contact for inquiries by other national authorities or their representatives in transnational co-ordination efforts; member States which have already appointed national focal points for missing migrants may share their experience in the framework of the Network of Focal Points on Migration coordinated by the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe on Migration and Refugees.

25.5. expediate short-term visa requests lodged by families of missing migrants, refugees and asylum seekers, in order to facilitate identification processes and provide support to families with regard to the procedures involved, including repatriations;

25.6. review their legislation with a view to improving and harmonising national processes to record and manage cases of missing migrants and unidentified human remains, including as regards gaps in the medico-legal framework and the issue of European and international data sharing in line with international norms and standards on data protection;

25.7. ensure that graves are individualised, clearly identifiable and permanently marked either nominally or numerically, with unique codes, and recorded, and that every effort is made to respect the religious and spiritual beliefs of the persons deceased when such are known, in line with the right to freedom of religion and belief as protected in Article 9 of the European Convention on Human Rights;

25.8. ratify and implement the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2284 (2024)[1]
Version provisoire

Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 2569 (2024) «Les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile: un appel à clarifier leur sort» et invite le Comité des Ministres à exprimer la volonté du Conseil de l'Europe, conformément aux valeurs et aux normes de l'Organisation, d'unir ses forces à celles de ses partenaires internationaux et d'aider les États membres à poursuivre et à compléter les travaux qui ont été entrepris ces dernières années sur la question des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues.

2. À cet égard, l'Assemblée encourage le Comité des Ministres à renforcer ses voies de coopération avec les organisations les plus pertinentes sur la scène internationale, en particulier le Comité international de la Croix-Rouge, INTERPOL, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les personnes réfugiées, le Fonds international des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation internationale pour les migrations.

3. Elle estime que les progrès en matière d'élaboration de politiques communes et cohérentes dans ce domaine passent également par des discussions spécifiques entre les autorités compétentes des États membres. Elle invite le Comité des Ministres à reconnaître qu'il est temps d'élaborer des normes communes dans les États membres afin d'optimiser les processus de recherche aux niveaux national et transnational, et d'améliorer la gestion et l'identification des personnes migrantes décédées en veillant, en particulier:

3.1. à mettre à jour la Recommandation R(99)3 relative à l'harmonisation des règles en matière d'autopsie médico-légale, à la lumière des défis récents et des nouvelles pratiques en vigueur, notamment en ce qui concerne la documentation post-mortem relative à l'identification, la normalisation des règles en matière d'enquête médico-légale et d'autopsie, ainsi que le contexte particulier de la mobilité transfrontalière;

3.2. à adopter des lignes directrices sur la collecte, la transmission et la centralisation des données post-mortem pour l'identification médico-légale des personnes disparues en Europe, à élaborer une définition standard des personnes disparues et à protéger les droits des membres des familles en tant que personnes concernées protégées par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) telle qu'amendée par le Protocole STCE n° 223 («Convention 108+»). Ces lignes directrices devraient également aborder les questions juridiques et pratiques spécifiques pour apprécier la situation des personnes migrantes, réfugiées, et demandeuses d'asile disparues, ainsi que la situation des familles à la recherche de personnes disparues, y compris dans un contexte transfrontalier. Elles pourraient être ouvertes à l'approbation des États non-membres qui sont parties à la Convention 108+;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance) (voir Doc. 16037, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Julian Pahlke). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance).

3.3. à faciliter les discussions entre les procureurs des États membres, notamment en ce qui concerne la possibilité d'examiner les pratiques courantes déjà en place dans un certain nombre d'États membres en matière d'identification et de gestion des cas de personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues qui sont décédées, et d'élaborer des lignes directrices pour un protocole standard qui serait utilisé dans tous les États membres.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2284 (2024)[1]
Provisional version

Missing migrants, refugees and asylum seekers – A call to clarify their fate

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2569 (2024) "Missing migrants, refugees and asylum seekers: a call to clarify their fate" and invites the Committee of Minister to express the Council of Europe's readiness, in line with the Organisation's values and standards, to join forces with its international partners and to support member States in further developing and adding to the efforts which have been initiated in recent years on the issue of missing migrants, refugees and asylum seekers.

2. In this respect, the Assembly encourages the Committee of Ministers to strengthen its paths of co-operation with the most relevant organisations on the international stage, in particular with the International Committee of the Red Cross, INTERPOL, the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations International Children's Emergency Fund, and the International Organization for Migration.

3. It considers that progress on joined-up and coherent policy making on this issue also requires specific discussions between the competent authorities of member States. It invites the Committee of Ministers to acknowledge the pressing need for common standards across member States in order to improve search processes at national and transnational levels, and to improve the management and the identification of deceased migrants, in particular by:

3.1. updating Recommendation No. R(99)3 on the harmonisation of medico-legal autopsy rules, in light of the emerging challenges and new practices, especially with respect to post-mortem documentation for identification, the standardisation of forensic investigation and autopsy rules and the particular context of cross-border mobility;

3.2. adopting guidelines on data collection, transmission and centralisation of the post-mortem data for forensic identification of missing persons in Europe; providing a standard definition of missing persons; and protecting the rights of members of the families as data subjects protected under the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108) as amended by Protocol CETS No. 223 ("Convention 108+"). These guidelines should also cover the specific legal and practical issues at stake as regards the situation of missing migrants, refugees, asylum seekers, and of families in search of missing persons, including the cross-border context, and could be made open for endorsement by non-member States which are party to the Convention 108+;

3.3. facilitating discussions between prosecutors across member States, particularly as regards the possibility of reviewing the standard practices already in place in a series of member States on the identification and management of cases of deceased missing migrants, refugees and asylum seekers, and of establishing guidelines for a standard protocol to be used across all member States.

1. *Assembly debate* on 1 October 2024 (27th sitting) (see Doc. 16037, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Julian Pahlke). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (27th sitting).

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2570 (2024)[1]
Version provisoire

La situation en Iran et la protection des défenseurs iraniens des droits humains dans les États membres du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 1678 (2009) «Situation en Iran», et fait part une nouvelle fois de sa profonde inquiétude au sujet de la situation des droits humains en République islamique d'Iran et de la politique étrangère de ce pays.

2. Depuis plus de deux ans, la République islamique d'Iran est le théâtre de manifestations de masse contre le gouvernement, qui se sont propagées dans tout le pays à la suite de la mort de Jina Mahsa Amini, une jeune femme décédée lors de sa garde à vue par la «police des mœurs» iranienne, le 16 septembre 2022. Sa mort a donné lieu à un mouvement de protestation sans précédent ayant pour slogan «Femme, Vie, Liberté», dirigé contre le régime islamique dans son ensemble. Face à cette menace existentielle, le régime a réagi avec une extrême brutalité, en recourant à la violence et à la torture, à des enlèvements et à des condamnations à mort afin de faire taire les revendications légitimes des manifestant·es.

3. L'Assemblée rend hommage aux femmes et aux hommes victimes du régime iranien et exprime son soutien politique et sa solidarité aux groupes de la société civile ainsi qu'aux Iranien·nes courageux, qui se dressent contre la répression et se mobilisent pour défendre la démocratie, les droits humains et l'État de droit en Iran.

4. Depuis l'instauration de la «République islamique» en 1979, le peuple iranien est privé de ses droits humains fondamentaux. De nombreux opposant·es au régime ont été contraints de fuir le pays et se sont vu accorder l'asile et la citoyenneté dans des États membres du Conseil de l'Europe. De vastes communautés iraniennes se sont ainsi constituées dans plusieurs pays européens et entretiennent des relations avec des proches et des ami·es restés en Iran.

5. Beaucoup d'Iranien·nes qui vivent en exil en Europe, et de citoyen·nes européens d'origine ou de descendance iranienne, sont opposés au régime au pouvoir en Iran et soutiennent le mouvement de protestation à son égard. Ils font souvent l'objet de menaces, d'intimidations, de violences et d'enlèvements de la part des structures de répression de l'État iranien agissant à l'étranger, et sont même victimes d'assassinats imputables à ces structures.

6. La persécution, par le régime iranien, des voix dissidentes de la société civile et des défenseur·es des droits humains tant en Iran qu'à l'étranger, en particulier dans les États membres du Conseil de l'Europe, constitue une grave préoccupation en matière de droits humains et une menace pour la sécurité des sociétés européennes. L'Assemblée réaffirme son soutien à tous les défenseur·es des droits humains relevant de la juridiction des États membres et renvoie à sa Résolution 2225 (2018) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe» et à sa Résolution 2554 (2024)

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance) (voir Doc. 16035, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Max Lucks; Doc. 16048, avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Mariia Mezentseva-Fedorenko). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2024 (27e séance).

«Protéger les défenseuses des droits humains en Europe». Elle renvoie également à sa Résolution 2509 (2023) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains», étant donné que les Iranien·nes en Europe qui défendent les droits humains sont également ciblés. L'Assemblée invite son rapporteur général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et des lanceurs d'alerte à examiner les besoins de protection des défenseur·es iraniens des droits humains exilés en Europe.

7. L'Iran est le voisin direct de trois États membres du Conseil de l'Europe, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Türkiye, et pèse lourdement sur la stabilité et la sécurité régionales dans le Caucase du Sud.

8. Compte tenu du soutien qu'il apporte au Hamas à Gaza, au Hezbollah au Liban, aux Houthis au Yémen et au régime Assad en Syrie, ainsi que de son opposition farouche à Israël dont il nie le droit d'exister, l'Iran est l'une des parties prenantes les plus influentes et un acteur majeur qui contribue à la déstabilisation du Moyen-Orient.

9. En sa qualité de fournisseur d'armes à la Fédération de Russie, qui les utilise pour intensifier sa guerre d'agression contre l'Ukraine, et vu son rapprochement politique avec ce pays, tant au niveau bilatéral que multilatéral, ainsi que ses ambitions stratégiques en Méditerranée, l'Iran fait peser une menace sur la sécurité européenne.

10. Par conséquent, l'Assemblée est convaincue que la situation en Iran et sa politique intérieure et étrangère ont une incidence directe sur la sécurité régionale, européenne et mondiale, et la mettent gravement en danger.

11. Pourtant, à ce jour, les pays européens n'ont pas mis au point de stratégie coordonnée pour contrer la politique iranienne visant à déstabiliser l'ordre international et pour lutter contre ses activités subversives qui menacent les démocraties européennes, y compris pour ce qui est d'assurer la protection des communautés iraniennes en Europe.

12. L'Assemblée est d'avis que le Conseil de l'Europe, en tant que principale institution européenne ayant vocation à défendre et à promouvoir la démocratie, les droits humains et l'État de droit, devrait jouer un rôle important en guidant et en soutenant ses États membres dans l'établissement avec l'Iran des relations coordonnées, fondées sur les droits humains.

13. En conséquence, l'Assemblée appelle les gouvernements et les parlements des États membres et des observateur du Conseil de l'Europe, ainsi que les parlements bénéficiant du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, à sensibiliser à la situation des droits humains en Iran et à examiner, en consultation éventuellement avec les communautés iraniennes établies en Europe, les moyens de renforcer la solidarité avec les organisations de la société civile iranienne, les défenseur·es des droits humains, et les personnes qui se battent pour promouvoir la démocratie, les droits humains et l'État de droit en Iran et de les soutenir davantage. L'Assemblée les invite, entre autres:

13.1. à affirmer plus fortement, à tous les niveaux, leur soutien politique et leur solidarité avec les Iranien·nes qui défendent la démocratie et les droits humains;

13.2. à introduire et à appliquer des sanctions ciblées contre l'élite au pouvoir en Iran, c'est-à-dire les personnes physiques et morales liées au régime;

13.3. à garantir l'obligation de rendre des comptes en vertu du droit international en introduisant des sanctions ciblées à l'encontre des auteur·es iraniens de violations des droits humains, y compris les responsables de la discrimination institutionnelle généralisée entraînant l'élimination des droits des femmes et des filles en Iran, ainsi que de la persécution et de la discrimination à l'égard des minorités religieuses et ethniques et des personnes LGBTI, et à faire en sorte qu'ils fassent l'objet de poursuites judiciaires à l'échelle internationale;

13.4. à assurer l'accès à une protection internationale à tous les Iranien·nes qui parviennent à s'enfuir et ne peuvent retourner dans leur pays par crainte d'y être persécutés, y compris aux défenseur·es des droits humains;

13.5. à dépêcher des observateurs et des observatrices indépendants, y compris des membres du personnel de leurs ambassades, pour assister aux procès des manifestant·es placés en détention;

13.6. à fournir aux citoyen·nes iraniens un accès gratuit à internet pendant les coupures de connexion imposées par le régime en période de manifestations, et à faciliter l'accès à internet au moyen de réseaux privés virtuels (VPNs);

13.7. à encourager les échanges internationaux avec la société civile iranienne et les mouvements de défense des droits des femmes, de jeunes, d'étudiant·es et de syndicats qui la composent, et à étudier la possibilité d'établir un «dialogue de type processus de Vienne» avec toutes les interlocutrices et tous les interlocuteurs concernés en matière de droits humains en Iran et à l'étranger;

13.8. à mettre en place une assistance ciblée, telle que des programmes de soutien, comprenant des mécanismes d'alerte précoce, afin de garantir la sécurité des défenseur·es iraniens des droits humains qui sont en danger;

13.9. à protéger les défenseur·es iraniens des droits humains dans les États membres du Conseil de l'Europe contre les actes d'intimidation, de harcèlement et de violence, et à leur apporter un soutien, selon les besoins.

14. L'Assemblée demande instamment aux gouvernements et autres autorités publiques et organismes compétents des États membres de mettre en place une politique cohérente et coordonnée pour assurer la protection et le respect des droits fondamentaux des iranien·nes qui sont des citoyen·nes des États membres du Conseil de l'Europe, des réfugié·es ou autrement relevant de la juridiction des États membres du Conseil de l'Europe, y compris les binationaux retenus en otages et utilisés comme moyens de pression, contre les activités des services spéciaux iraniens. Les mesures de sécurité en faveur de la diaspora iranienne en Europe et des défenseur·es iraniens des droits humains dans les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier les personnalités clés de l'opposition, doivent être améliorées, y compris en matière de sécurité numérique et physique; la collecte de renseignements sur les groupes mandataires de l'Iran doit être renforcée.

15. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe qui sont Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale à envisager de proposer un amendement au Statut afin d'y faire figurer le crime d'«apartheid de genre», qui consiste en l'institutionnalisation de la discrimination fondée sur le genre et de l'exclusion des femmes et des filles de toutes les sphères de la société, ainsi que d'«apartheid religieux», qui consiste en la discrimination et l'exclusion institutionnalisées d'individus de toutes les sphères de la société sur la base de leurs convictions religieuses ou de leur identité ethnoreligieuse.

16. L'Assemblée appelle en outre les gouvernements et les autres autorités compétentes des États membres du Conseil de l'Europe à élaborer une politique cohérente et coordonnée à l'égard de l'Iran, qui devrait s'appuyer sur les principes suivants:

16.1. un engagement diplomatique actif et global vis-à-vis de l'Iran ne devrait pas se limiter à l'accord nucléaire et devrait aborder tous les sujets au sens large et de manière exhaustive, la situation des droits humains doit devenir un sujet de discussion central;

16.2. la possibilité d'abaisser le niveau des relations diplomatiques et commerciales devrait être envisagée;

16.3. une politique étrangère féministe active à l'égard de l'Iran, pour faire de la situation des femmes et des filles en Iran une priorité de la politique étrangère, ce qui peut offrir un cadre propice au soutien des défenseur·es iraniens des droits des femmes;

16.4. l'Europe devrait développer sa propre capacité de dissuasion et être prête à faire payer le prix;

16.5. des sanctions devraient être infligées et mises en œuvre afin de cibler spécifiquement l'élite au pouvoir en Iran;

16.6. en cas de renouvellement de l'accord nucléaire, les avantages et les dommages collatéraux devraient être pris en compte;

16.7. une coordination transatlantique active s'avère nécessaire;

16.8. les accords diplomatiques préjudiciables à la société civile doivent être proscrits;

16.9. l'engagement auprès des citoyen·nes iraniens devrait être renforcé;

16.10. le dialogue avec les groupes de la société civile devrait être développé, de même que les efforts visant à remédier à la fragmentation de l'opposition, en facilitant éventuellement la création d'une plateforme de coordination de l'opposition iranienne à l'étranger;

16.11. une stratégie commune devrait être établie entre les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe pour obtenir la libération des citoyen·nes retenus en otage;

16.12. les forces démocratiques et d'opposition d'Iran devraient être rassemblées et leurs voix entendues;

16.13. un mécanisme visant à documenter et à recenser les violations alléguées des droits humains en Iran devrait être établi en tant qu'outil complémentaire à la mission d'établissement des faits du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies;

16.14. la possibilité de qualifier le Corps des gardiens de la révolution islamique, voire d'autres entités, d'organisations terroristes devrait être examinée.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2570 (2024)[1]
Provisional version

The situation in Iran and the protection of Iranian human rights defenders in Council of Europe member States

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 1678 (2009) "Situation in Iran", and reiterates its deep concern with regard to the human rights situation in the Islamic Republic of Iran and its foreign policy.

2. For more than two years, the Islamic Republic of Iran has been the scene of mass anti-government protests that have spread across the country following the death of Jina Mahsa Amini, a young woman who died in custody of Iran's "morality police" on 16 September 2022. Her death led to an unprecedented protest movement under the motto "Woman, Life, Freedom", against the Islamic regime as a whole. Faced with an existential threat, the regime reacted with extreme brutality, using violence and torture, kidnappings and death sentences to silence the protesters' legitimate demands.

3. The Assembly pays tribute to the women and men victims of the Iranian regime and expresses political support to, and solidarity with civil society groups and courageous Iranians who stand up against repression and mobilise to promote democracy, human rights and the rule of law in Iran.

4. Ever since the establishment of the "Islamic Republic" in 1979 the people of Iran have been denied basic human rights. Many opponents of the regime had to flee the country and were granted asylum and citizenship in Council of Europe member States. As a result, there are large Iranian communities in many European countries, which maintain relations with relatives and friends in Iran.

5. Many Iranians living in exile in Europe, and European citizens of Iranian origin or descent, are opposed to the regime in Iran and support the protest movement against it. They are often faced with threats, intimidation, violence, abductions by the Iranian State structures of repression operating abroad, and even fall victims of assassination attributable to them.

6. The persecution of dissenting civil society voices and human rights defenders both in Iran and abroad in particular in the Council of Europe member States, by the Iranian regime is a serious human rights **concern** and a threat to the security of European societies. The Assembly reaffirms its support for all human rights defenders under the jurisdiction of member States and refers to its Resolution 2225 (2018) "Protecting human rights defenders in Council of Europe member States" and its Resolution 2554 (2024) "Protecting women human rights defenders in Europe". It further refers to its Resolution 2509 (2023) "Transnational repression as a growing threat to the rule of law and human rights", as Iranian human rights defenders in Europe are also targeted. The Assembly invites its General Rapporteur on the situation of human rights defenders and whistleblowers to address the protection needs of Iranian human rights defenders in exile in Europe.

7. Iran is a direct neighbour of three Council of Europe member States: Armenia, Azerbaijan and Türkiye, and has a significant impact on regional stability and security in the South Caucasus.

1. *Assembly debate* on 1 October 2024 (27th sitting) (see Doc. 16035, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Max Lucks; Doc. 16048, opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Mariia Mezentseva-Fedorenko). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (27th sitting).

8. With its support to Hamas in Gaza, Hezbollah in Lebanon, the Houthis in Yemen, and the Assad regime in Syria, and its fierce stance against Israel and the denial of its right to exist, Iran is one of the most influential stakeholders, and a major actor contributing to the destabilisation of the Middle East.

9. As a provider of weapons to the Russian Federation, which are used to reinforce its war of aggression against Ukraine, and given its political rapprochement with that country both on bilateral and multilateral levels, as well as its strategic ambitions in the Mediterranean, Iran is a threat to European security.

10. The Assembly therefore believes that the situation in Iran and its domestic and foreign policy have a direct impact on, and pose a serious threat to, regional, European and global security.

11. European countries, however, have so far not designed a co-ordinated strategy to counter the Iranian policy to destabilise international order, and its subversive activities that threaten European democracies, including as regards the protection of Iranian communities in Europe.

12. The Assembly believes that the Council of Europe, as the key European institution protecting and promoting democracy, human rights and the rule of law, should play a significant role in guiding and supporting its member States when it comes to building up co-ordinated human rights-based relations with Iran.

13. The Assembly therefore calls upon governments and parliaments of member and observer States of the Council of Europe, as well as parliaments enjoying observer or partner for democracy status with the Assembly to raise awareness of the human rights situation in Iran and to consider, possibly in consultation with Iranian communities in Europe, ways to strengthen solidarity with, and support to Iranian civil society organisations, human rights defenders, and individuals who stand up to promote democracy, human rights and the rule of law in Iran and, *inter alia*, to:

13.1. send, at all levels, a stronger message of political support to and solidarity with Iranians standing up for democracy and human rights;

13.2. introduce and enforce targeted sanctions against Iran’s power elite, namely individuals and companies linked to the regime;

13.3. ensure accountability under international law, by introducing targeted sanctions against, and initiating international legal prosecution of Iranian human rights violators, including those responsible for the pervasive institutional discrimination leading to the elimination of the rights of women and girls in Iran, and for the persecution of and discrimination against religious and ethnic minorities, as well as LGBTI persons;

13.4. ensure access to international protection for all those Iranians who manage to escape and cannot return to the country because of fear of persecution, including human rights defenders;

13.5. dispatch independent observers, including the staff of their embassies, to attend trials of protesters who are detained;

13.6. provide Iranian citizens with free internet access during the regime's blackout thereof during protests, and to facilitate access to internet via virtual private networks (VPNs);

13.7. promote international exchanges with Iranian civil society and its constituent women’s **rights**, **youth**, student and labour movements and consider establishing a "Vienna process-type dialogue" with all relevant human rights interlocutors in Iran and abroad;

13.8. set up targeted assistance, such as support programmes, to ensure the safety of Iranian human rights defenders at risk, including early warning mechanisms;

13.9. protect Iranian human rights defenders in the Council of Europe member States from acts of intimidation, harassment and violence, and provide support to them as needed.

14. The Assembly urges the governments and other public authorities and relevant agencies of member States to introduce a coherent and co-ordinated policy to ensure the protection of and the respect for fundamental rights of Iranians who are citizens of, refugees in, or otherwise under the jurisdiction of Council of Europe member States, including double-nationals being held as hostages and used as instruments for pressure, against activities of Iranian special services. Security measures for the Iranian diaspora in Europe and Iranian human rights defenders in the Council of Europe member States, in particular the key opposition figures, must be improved, including in terms of digital and physical security; intelligence gathering on Iran’s proxy groups must be strengthened.

15. The Assembly calls on the Council of Europe member States that are Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court to consider proposing an amendment to the Statute aimed at including the crime of "gender apartheid", which is the institutionalisation of gender-based discrimination and exclusion of women and girls from all spheres of society, as well as “religious apartheid”, which is the institutionalised discrimination and exclusion of individuals from all spheres of society based on their religious beliefs or ethno-religious identity.

16. The Assembly further calls upon governments and other relevant authorities of the Council of Europe member States to elaborate a coherent and co-ordinated policy vis-à-vis Iran that should be based on the following principles:

16.1. an active and comprehensive diplomatic engagement vis-à-vis Iran should not be limited to the nuclear deal and address all issues in a broad and comprehensive manner, the human rights situation must be made a central topic of discussion;

16.2. an option of downgrading diplomatic and trade relations should be on the table;

16.3. an active feminist foreign policy in relation to Iran, to make the situation of women and girls in Iran a foreign policy priority, which can provide an enabling framework to support Iranian women’s rights defenders;

16.4. Europe should develop its own deterrence capacity and be ready to impose costs;

16.5. sanctions should be imposed and enforced to specifically target Iran’s power elite;

16.6. in case of renewal of the nuclear deal, advantages and the collateral damage should be considered;

16.7. an active transatlantic co-ordination is needed;

16.8. there should be no diplomatic deals which are harmful to civil society;

16.9. engagement with Iranian citizens should be strengthened;

16.10. dialogue with civil society groups should be developed as well as efforts to overcome the fragmentation of opposition, possibly by facilitating the setting-up of a co-ordination platform for Iranian opposition abroad;

16.11. a joint strategy should be established among the member and observer States of the Council of Europe to push for the release of citizens held as hostages;

16.12. opposition and democratic forces from Iran should be brought together and their voices made heard;

16.13. a mechanism to investigate and register alleged human rights violations in Iran should be established as a complementary tool to the fact-finding mission of the United Nations Human Rights Council;

16.14. the option to qualify Islamic Revolutionary Guard Corps, and possibly other entities, as terrorist organisations should be considered.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2571 (2024)[1]
Version provisoire

La détention et la condamnation de Julian Assange et leurs effets dissuasifs sur les droits humains

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle l'importance d'une presse libre, dont le rôle de «chien de garde public» garantit le bon fonctionnement des États démocratiques régis par l'État de droit. Ce rôle est particulièrement pertinent à la lumière de la brutalité des conflits armés en cours et de la multiplication et de la gravité croissante des actes de répression transnationale. A ce propos, le traitement sévère réservé à Julian Assange, qui a été récemment libéré de prison après plus d'une décennie de poursuites judiciaires pour son travail journalistique, mérite une attention particulière.

2. Julian Assange et WikiLeaks ont acquis une notoriété internationale après la diffusion de la vidéo «Collateral Murder» en 2010 – un enregistrement classé secret-défense qui montrait le meurtre de civils, dont des journalistes, par les forces militaires américaines en Irak. Dans les mois qui ont suivi, WikiLeaks a publié des dizaines d'autres documents américains classifiés, divulgués par une lanceuse d'alerte, Chelsea Manning. Un grand nombre des documents divulgués, dont la vidéo «Collateral Murder», fournissent des preuves crédibles de la perpétration de crimes de guerre, de violations des droits humains et de fautes commises au niveau gouvernemental.

3. Par ailleurs, les publications de WikiLeaks ont confirmé l'existence de prisons secrètes, d'enlèvements et de transferts illégaux de prisonniers effectués par les États-Unis sur le sol européen, des actes déjà dénoncés par l'Assemblée en 2006 et 2007. Dans sa Résolution 1838 (2011) «Les recours abusifs au secret d'État et à la sécurité nationale: obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme», l'Assemblée s'est félicitée de la publication par WikiLeaks de nombreux rapports diplomatiques confirmant les constations de l'Assemblée, tout en précisant que «[d]ans certains pays, et notamment aux États-Unis, la notion de secret d'État est utilisée pour protéger les agents de l'exécutif de poursuites pénales pour des crimes tels que des enlèvements et des actes de torture, ou pour empêcher les victimes de demander des dommages et intérêts».

4. Peu après les premières publications de documents classifiés par WikiLeaks, Julian Assange est devenu un suspect potentiel dans une enquête pénale ouverte en Suède sur des allégations d'agression sexuelle. Après avoir quitté légalement la Suède, Julian Assange a été arrêté à Londres en vertu d'un mandat d'arrêt européen émis par les autorités judiciaires suédoises. Il a été assigné à résidence quelque temps après, après avoir été libéré sous caution dans l'attente de l'issue de la procédure de remise. L'assignation à résidence s'est poursuivie pendant quelques 550 jours. Finalement, la Cour suprême du Royaume-Uni a rejeté l'appel de M. Assange contre un ordre d'extradition prononcé par le ministre de l'intérieur du Royaume-Uni. Craignant d'être extradé de la Suède vers les États-Unis, où il risquait d'être condamné de fait à la prison à vie, M. Assange a enfreint les conditions de sa libération sous caution et a demandé l'asile diplomatique à l'ambassade de l'Équateur à Londres. Il n'a jamais été inculpé d'un quelconque crime en Suède et l'enquête sur ses infractions alléguées a finalement été classée sans suite en 2019. Dans son avis de 2015 sur la détention de Julian Assange, le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire a critiqué le ministère public suédois pour leur manque de diligence et de respect des droits procéduraux de M. Assange.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (28e séance) (voir Doc. 16040, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Thórhildur Sunna Ævarsdóttir). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (28e séance).

5. En avril 2019, M. Assange a été expulsé de l'ambassade équatorienne, arrêté puis placé en détention provisoire dans la prison de haute sécurité de Belmarsh à Londres, où il a d'abord purgé une peine pour violation des conditions de sa mise en liberté sous caution et a ensuite attendu la décision de justice sur son éventuelle extradition vers les États-Unis. Au cours de la procédure judiciaire, M. Assange n'a eu de cesse d'affirmer que son extradition risquait de violer les articles 3 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).

6. Même s'il est indéniable que Julian Assange et WikiLeaks ont contribué à révéler des questions de la plus haute importance pour le public, Julian Assange a été la cible d'une réaction particulièrement hostile aux États-Unis. Néanmoins, sous la présidence de Barack Obama, le ministère américain de la Justice a renoncé à le poursuivre au motif que sa mise en accusation était incompatible avec la liberté d'expression protégée par le premier amendement et risquait de porter préjudice à la liberté de la presse en établissant un dangereux précédent. Chelsea Manning a été condamnée à 35 ans de prison pour avoir révélé des documents classifiés à WikiLeaks. Elle a passé plusieurs années en prison avant de voir sa peine commuée par le Président Obama.

7. Après l'élection de Donald Trump et la publication d'autres documents classifiés par WikiLeaks – notamment la série de révélations «Vault 7» qui a dévoilé les capacités d'exploitation de logiciels de la Central Intelligence Agency (CIA) –, le ministère de la Justice est revenu sur sa décision et a décidé de poursuivre Julian Assange. Les premières poursuites à son encontre ont porté sur des accusations de piratage informatique. Puis en 2019, il a également été inculpé au titre de la loi américaine sur l'espionnage de 1917. M. Assange est alors devenu le premier directeur de publication à être poursuivi en vertu de cette législation pour avoir divulgué des informations classifiées obtenues auprès d'une lanceuse d'alerte. Au total, il a été inculpé de 17 chefs d'accusation au titre de la loi américaine sur l'espionnage. S'il avait été reconnu coupable de tous ces chefs d'accusation, M. Assange aurait encouru jusqu'à 175 ans d'emprisonnement.

8. Julian Assange a été libéré de la prison de Belmarsh le 24 juin 2024 suite à un accord conclu avec le ministère américain de la Justice, après cinq ans et deux mois d'emprisonnement. Le 26 juin 2024, il a comparu devant un tribunal fédéral américain à Saipan. Il a plaidé coupable d'un seul chef d'accusation, à savoir celui d'entente délictuelle en vue d'obtenir des documents, écrits et notes relatifs à la défense nationale auprès d'une personne se trouvant en leur possession, que ce soit de façon légale ou non autorisée, et de les communiquer délibérément, en violation de la loi américaine sur l'espionnage. Il a été condamné à une peine de prison qu'il a déjà purgée et a été autorisé à regagner l'Australie, son pays d'origine.

9. L'Assemblée note que l'accord de plaider-coupable stipule qu'«à la date de l'accord de plaider-coupable, les États-Unis n'ont recensé aucune victime susceptible d'obtenir une réparation individuelle et ne réclament donc pas d'ordonnance de dédommagement». Ce point essentiel doit absolument être pris en compte dans l'examen de la proportionnalité des mesures prises à l'encontre de M. Assange à la suite de ses publications (et de celles de WikiLeaks).

10. L'Assemblée se réjouit vivement de la libération de M. Assange et du fait qu'il ait retrouvé sa famille. Toutefois, elle reste profondément préoccupée par le traitement disproportionnellement sévère réservé à Julian Assange, en particulier par sa condamnation sans précédent au titre de la loi sur l'espionnage, et craint que ces mesures créent un effet dissuasif et un climat d'autocensure pour tous les journalistes, directeurs et directrices de publication et autres personnes qui alertent sur des questions essentielles pour le fonctionnement des sociétés démocratiques. Par ailleurs cela porte gravement atteinte au rôle de la presse et à la protection des journalistes et des lanceurs et lanceuses d'alerte dans le monde.

11. L'Assemblée est également alarmée par les informations qui révèlent que la CIA surveillait discrètement M. Assange au sein de l'ambassade équatorienne à Londres et aurait élaboré des plans visant à l'empoisonner, voire à l'assassiner sur le sol britannique. Elle réitère sa condamnation de toutes les formes et pratiques de répression transnationale.

12. L'Assemblée est profondément préoccupée par le fait qu'en dépit des nombreux documents et enregistrements révélés par M. Assange et WikiLeaks, qui fournissent des preuves crédibles d'éventuels crimes de guerre et violations des droits humains commis par des agents de l'État américain, il n'existe aucune information indiquant que des personnes ont eu à rendre compte de ces atrocités. L'absence de poursuites engagées par les autorités américaines compétentes à l'encontre des auteurs présumés et le traitement particulièrement sévère qui a été réservé à M. Assange et à M^me^ Manning laissent penser qu'en poursuivant M. Assange, le Gouvernement américain a davantage cherché à dissimuler les méfaits commis par ses agents qu'à protéger la sécurité nationale.

13. L’Assemblée reconnaît la légitimité des mesures destinées à protéger de façon adéquate les secrets qui relèvent de la sécurité nationale. Elle réitère toutefois sa position selon laquelle les informations relatives à la responsabilité d’agents de l’État ayant commis des crimes de guerre ou de graves violations des droits humains, comme des assassinats, des disparitions forcées, des actes de torture ou des enlèvements, ne constituent pas des secrets qui doivent être protégés. Le «secret d’État» ne saurait être invoqué pour soustraire de telles informations au contrôle public ou à l’obligation de rendre des comptes devant la justice.

14. L’Assemblée précise que les services de sécurité et de renseignement des États, qui accomplissent incontestablement une tâche importante, ne peuvent être exonérés de l’obligation de rendre des comptes pour tout acte illégal commis par eux. L’instauration d’une culture de l’impunité porte atteinte aux fondements des institutions démocratiques et ouvre la voie à la commission de nouveaux abus.

15. L’un des arguments utilisés pour justifier le traitement disproportionnellement sévère infligé à Julian Assange et à WikiLeaks était que la diffusion de documents non expurgés a mis en danger la vie et la sécurité de certaines personnes. Bien que l’Assemblée soit d’accord pour dire que toute divulgation d’informations classées doit être faite de manière à respecter la sécurité personnelle des informateurs et informatrices, des sources de renseignement et du personnel des services secrets, le cas de M. Assange ne doit pas être examiné *in abstracto*. Plus de 13 ans après les publications, aucune preuve n'a été apportée attestant que les publications de WikiLeaks ont porté préjudice à qui que ce soit, comme l'a récemment confirmé l'accord de plaider-coupable. L'Assemblée regrette qu’en dépit de la révélation par M. Assange de milliers de décès confirmés – jamais signalés auparavant – perpétrés par les forces américaines et les forces de la coalition en Irak et en Afghanistan, ce soit lui qui ait été accusé de mettre des vies en danger.

16. Les sociétés démocratiques ne peuvent prospérer sans la libre circulation de l’information et de la capacité des citoyens à demander des comptes à leurs gouvernements. L’Assemblée réitère son attachement indéfectible à la liberté d’expression et d’information, qui constitue un droit fondamental consacré par l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme et l’article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et encourage les États membres du Conseil de l’Europe à travailler sans relâche pour renforcer leur protection de la liberté d'expression et de la liberté de la presse.

17. L’Assemblée considère que la durée de la détention de Julian Assange dans la prison de Belmarsh et sa condamnation au titre de la loi sur l’espionnage sont disproportionnées par rapport à l’infraction alléguée. L'Assemblée rappelle que la collecte d'informations est une étape préparatoire essentielle du journalisme et qu'elle est protégée par le droit à la liberté d'expression consacré par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle observe que M. Assange a été sanctionné pour s’être livré à des activités que les journalistes exercent quotidiennement: ils et elles cherchent à obtenir et reçoivent des informations de leurs sources et les publient lorsqu’elles apportent des preuves crédibles d’actes répréhensibles.

18. L'Assemblée rappelle que le Groupe de travail sur la détention arbitraire a estimé que M. Assange avait été détenu arbitrairement par les gouvernements de la Suède et du Royaume-Uni. Elle rappelle également que le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, M. Nils Melzer, a conclu que M. Assange a été exposé à «des formes de plus en plus sévères de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, dont les effets cumulés ne peuvent être décrits que comme de la torture psychologique». L’Assemblée juge préoccupant que les autorités britanniques semblent avoir ignoré ces avis, ce qui a encore aggravé la situation de M. Assange.

19. L'Assemblée considère que les accusations disproportionnellement sévères portées contre Julian Assange par les États-Unis d'Amérique en vertu de la loi sur l'espionnage, qui l'exposent à un risque d'emprisonnement à vie *de facto*, combinées à sa condamnation en vertu cette loi pour – ce qui était essentiellement – de la collecte et de la publication d'informations, remplissent les critères énoncés dans la Résolution 1900 (2012) «La définition de prisonnier politique» et justifient la qualification de prisonnier politique dans le cas de M. Assange.

20. L’Assemblée regrette par ailleurs que les autorités britanniques n’aient pas protégé efficacement la liberté d’expression et le droit à la liberté de M. Assange en le maintenant longuement en détention dans une prison de haute sécurité malgré la nature politique des chefs d’accusation les plus graves retenus à son encontre. Sa détention en vue d’une extradition a largement dépassé la durée raisonnable requise à cette fin. L’Assemblée regrette que la loi sur l’extradition de 2003 ait supprimé en droit britannique l’exception d’infraction politique, exposant les dissidents et les membres de l’opposition au risque d’être extradés vers des États qui les poursuivent pour des motifs politiques.

21. L’Assemblée considère que le détournement de la loi sur l’espionnage de 1917 par les États-Unis pour poursuivre Julian Assange a provoqué un dangereux effet dissuasif, afin que les directeurs et directrices de publication, les journalistes et les lanceurs et lanceuses d’alerte renoncent à dénoncer les exactions du

gouvernement, portant ainsi gravement atteinte à la liberté d'expression et ouvrant la voie à de nouveaux abus des autorités étatiques. À cette fin, l'Assemblée appelle les États-Unis d'Amérique – État ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe:

21.1. à réformer d'urgence la loi sur l'espionnage de 1917 et à subordonner son application à l'existence d'une intention malveillante de nuire à la sécurité nationale des États-Unis ou d'aider une puissance étrangère;

21.2. à exclure de l'application de la loi sur l'espionnage les directeurs et directrices de publication, les journalistes et les lanceurs et lanceuses d'alerte qui divulguent des informations classifiées dans l'intention de sensibiliser l'opinion publique et de l'informer de crimes graves, tels que le meurtre, la torture, la corruption ou la surveillance illégale.

22. L'Assemblée appelle en outre les États-Unis d'Amérique:

22.1. à mener des enquêtes approfondies, impartiales et transparentes sur les allégations de crimes de guerre et de violations des droits humains révélées par WikiLeaks et M. Assange, en demandant des comptes aux personnes qui en sont responsables et en luttant contre la culture de l'impunité des agents de l'État ou de ceux qui agissent sur leur ordre;

22.2. à coopérer de bonne foi avec les autorités judiciaires espagnoles afin de clarifier tous les faits relatifs à la surveillance illégale alléguée de M. Assange et de ses interlocuteurs à l'intérieur de l'ambassade d'Équateur à Londres.

23. L'Assemblée invite le Royaume-Uni:

23.1. à revoir d'urgence sa législation en matière d'extradition afin de supprimer la possibilité d'extrader des personnes recherchées pour des infractions de nature politique;

23.2. à procéder, au vu des conclusions du Rapporteur spécial des Nations Unies, Nils Melzer, à un examen indépendant du traitement qui a été réservé à Julian Assange par les autorités afin d'établir si ce dernier a subi ou non de la torture ou des traitements ou peines inhumains ou dégradants, conformément à leurs obligations internationales.

24. L'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:

24.1. à accorder une protection adéquate, notamment l'asile, aux lanceurs et lanceuses d'alerte qui dénoncent les activités illégales menées par leur gouvernement et qui, pour ces raisons, sont menacés de représailles dans leur pays d'origine – sous réserve que leurs révélations relèvent de la protection accordée au titre des principes défendus par l'Assemblée, en particulier de la défense de l'intérêt général;

24.2. à s'abstenir d'extrader des personnes pour des accusations liées à des activités journalistiques, en particulier lorsque ces accusations semblent manifestement disproportionnées par rapport aux infractions alléguées;

24.3. à continuer d'améliorer la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte et l'efficacité des procédures de lancement d'alerte;

24.4. à revoir leur législation et à veiller à ce que les journalistes bénéficient d'une protection efficace contre l'obligation de révéler l'identité de leurs sources;

24.5. à renforcer la transparence au niveau gouvernemental en réduisant le périmètre des informations qui peuvent être classées secret-défense et à encourager la divulgation spontanée des informations qui ne sont pas essentielles à la sécurité nationale;

24.6. à mettre en œuvre des lignes directrices strictes et des mécanismes de contrôle pertinents pour empêcher la classification excessive de documents gouvernementaux au titre du secret-défense lorsque leur contenu ne le justifie pas.

25. L'Assemblée exhorte également les organes de presse à établir des protocoles rigoureux pour le traitement et la vérification des informations classifiées, afin de garantir une information responsable, en évitant ainsi tout risque pour la sécurité nationale et la sécurité des sources et des informateurs et informatrices.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2571 (2024)[1]
Provisional version

The detention and conviction of Julian Assange and their chilling effects on human rights

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls the importance of a free press, whose role of a "public watchdog" ensures the proper functioning of a democratic State governed by the rule of law. This role is particularly relevant in light of the seriousness of ongoing armed conflicts and the increasing number and gravity of acts of transnational repression. In this context, the harsh treatment of Julian Assange, who was recently released from custody after more than a decade of prosecution for his journalistic work, merits particular attention.

2. Julian Assange and WikiLeaks rose to international prominence after the release of the "Collateral Murder" video in 2010 – a classified recording depicting the killing of civilians, including journalists, by United States (US) military forces in Iraq. In the following months, WikiLeaks published scores of other classified US material, disclosed by a whistle-blower, Chelsea Manning. Much of the leaked material, including the "Collateral Murder" video, provided credible evidence of war crimes, human rights violations, and governmental misconduct.

3. WikiLeaks' publications also confirmed the existence of secret detention sites, abductions and illegal transfer of prisoners conducted by the United States of America within Europe, which were first reported by the Assembly in 2006 and 2007. In Resolution 1838 (2011) "Abuse of state secrecy and national security: obstacles to parliamentary and judicial scrutiny of human rights violations", the Assembly welcomed WikiLeaks' release of numerous diplomatic reports confirming the Assembly's findings while noting that "in some countries, in particular the United States, the notion of State secrecy is used to shield agents of the executive from prosecution for crimes such as abduction and torture, or to stop victims from suing for compensation".

4. Shortly after WikiLeaks' initial publications of classified material, Julian Assange became a person of interest in a criminal investigation in Sweden, concerning alleged sexual misconduct. Following his lawful departure from Sweden, he was arrested in London under a European Arrest Warrant issued by the Swedish judicial authorities. He was released shortly after that to house arrest, having been granted bail pending the outcome of his surrender proceedings. The house arrest continued for some 550 days. Eventually, the United Kingdom Supreme Court refused Mr Assange's appeal against an extradition order granted by the United Kingdom Home Secretary. In fear of being extradited from Sweden onwards to the United States, where he could have faced a *de facto* life sentence, Mr Assange violated bail conditions and sought diplomatic asylum in the Ecuadorian Embassy in London. He has never been charged with any crime in Sweden, and the investigation into his alleged transgressions was finally discontinued in 2019. In its 2015 opinion on the detention of Julian Assange, the United Nations Working Group on Arbitrary Detention criticised the Swedish prosecuting authorities for their lack of diligence and respect for Mr Assange's procedural rights.

1. *Assembly debate* on 2 October 2024 (28th sitting) (see Doc. 16040, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Thórhildur Sunna Ævarsdóttir). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2024 (28th sitting).

5. Mr Assange was expelled from the Ecuadorian Embassy in April 2019, arrested and remanded in the high-security Belmarsh prison in London, where he initially served a sentence for violating bail conditions and then awaited the decision on his possible extradition to the United States. In the course of the judicial proceedings, Mr Assange consistently argued that his extradition would risk violating Articles 3 and 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5).

6. Even though there is no denying that Julian Assange and WikiLeaks helped uncover matters of utmost public interest, Julian Assange has faced immense backlash in the United States. Nevertheless, under the Obama administration, the US Department of Justice decided against prosecuting him, believing that indicting Mr Assange could not be reconciled with freedom of expression, protected under the First Amendment and could negatively affect media freedom by establishing a dangerous precedent. Chelsea Manning was sentenced to 35 years' imprisonment for revealing classified documents to WikiLeaks, serving several years in prison before her sentence was commuted by President Obama.

7. Following the election of Donald Trump and the release of further classified materials by WikiLeaks, including the so-called "Vault 7" revelations, disclosing the Central Intelligence Agency's (CIA) software exploitation capabilities, the Department of Justice reversed its previous decision and decided to prosecute Julian Assange. Initial proceedings against him focused on charges of computer hacking. In 2019, he was also indicted under the US Espionage Act of 1917, making him the first ever publisher to be prosecuted under this legislation for disclosing classified information obtained from a whistle-blower. In total, he was indicted on 17 counts under the US Espionage Act. Had he been convicted on all of them, Mr Assange would have faced up to 175 years' imprisonment.

8. Julian Assange was released from Belmarsh Prison on 24 June 2024 pursuant to a plea agreement with the US Department of Justice, after five years' and two months' imprisonment. On 26 June 2024, he appeared before a US federal court in Saipan. He pleaded guilty to a single conspiracy charge to obtain documents, writings, and notes connected with national defence and wilfully communicating documents relating to the national defence from a person having both lawful and unauthorised possession of same, violating the US Espionage Act. He was sentenced to time served and allowed to return to his native Australia.

9. The Assembly notes that the plea agreement states that "[a]s of the date of the Plea Agreement, the United States has not identified any victim qualifying for individual restitution and, thus, is not requesting an order of restitution". This essential factor must be considered when assessing the proportionality of measures employed against Mr Assange in response to his (and WikiLeaks') publications.

10. The Assembly warmly welcomes the release of Mr Assange and his being reunited with his family. Nevertheless, it is deeply concerned that the disproportionately harsh treatment of Julian Assange, in particular his unprecedented conviction under the Espionage Act, creates a dangerous chilling effect and a climate of self-censorship affecting all journalists, publishers and others reporting matters essential for the functioning of a democratic society. Moreover, it severely undermines the role of the press and the protection of journalists and whistle-blowers around the world.

11. The Assembly is equally alarmed by reports that the CIA was covertly surveying Mr Assange in the Ecuadorian Embassy in London and was allegedly developing plans to poison or even assassinate him on United Kingdom soil. It reiterates its condemnation of all forms and practices of transnational repression.

12. The Assembly is deeply concerned by the fact that despite many documents and recordings revealed by Mr Assange and WikiLeaks, providing credible evidence of war crimes and human rights violations committed by US State agents, there is no publicly available information on anyone being held to account for these atrocities. The failure of the competent US authorities to prosecute the alleged perpetrators, combined with the harsh treatment of Mr Assange and Ms Manning, creates a perception that the United States Government's purpose in prosecuting Mr Assange was to hide wrongdoings of State agents rather than to protect national security.

13. The Assembly recognises the legitimacy of measures aimed at ensuring the adequate protection of secrets affecting national security. It reiterates its position, however, that information concerning the responsibility of State agents who have committed war crimes or serious human rights violations, such as murder, enforced disappearance, torture, or abduction, does not deserve to be protected as secret. Such information should not be shielded from public scrutiny or judicial accountability under the guise of "State secrecy".

14. The Assembly notes that State security and intelligence services, which unquestionably perform an important task, cannot be exempted from accountability for any unlawful actions. Creating a culture of impunity undermines the foundations of democratic institutions and risks provoking further abuses.

15. One of the arguments used to justify the disproportionately harsh treatment of Julian Assange and WikiLeaks was that the release of unredacted materials put the lives and safety of individuals at risk. While the Assembly agrees that any disclosures of classified information should be made in such a way as to respect the personal safety of informers, intelligence sources, and secret service personnel, the case of Mr Assange should not be assessed *in abstracto*. Over 13 years since the publications, no evidence has been produced showing that WikiLeaks' publications have harmed anyone, as recently confirmed by the Plea Agreement. The Assembly regrets that, although Mr Assange revealed thousands of confirmed and previously unreported deaths at the hands of US and coalition forces in Iraq and Afghanistan, he was the one to be accused of putting lives at risk.

16. Democratic societies can not thrive without the free flow of information and their citizens' ability to hold their governments accountable. The Assembly reiterates its strong support for freedom of expression and information as a fundamental right guaranteed by Article 10 of the European Convention on Human Rights and Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights and encourages the Council of Europe member States to work tirelessly to strengthen their protection of free speech and a free press.

17. The Assembly considers the length of detention of Julian Assange in Belmarsh prison and his conviction under the Espionage Act to be out of proportion in relation to his alleged offence. The Assembly recalls that news gathering is an essential preparatory step in journalism, and is protected by the right to freedom of expression as recognised by the European Court of Human Rights. It observes that Mr Assange was punished for engaging in activities that journalists perform on a daily basis: they **elicit and** receive leaked information from their sources and publish it where it provides credible evidence of wrongdoing.

18. The Assembly recalls that the United Nations Working Group on Arbitrary Detention considered that Mr Assange was arbitrarily detained by the governments of Sweden and the United Kingdom. It further recalls that the United Nations Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Mr Nils Melzer, concluded that Mr Assange had been exposed to “progressively severe forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the cumulative effects of which can only be described as psychological torture”. The Assembly finds it concerning that the authorities of the United Kingdom appear to have ignored these opinions, further aggravating Mr Assange’s situation.

19. The Assembly considers that the disproportionately severe charges brought by the United States of America against Julian Assange under the Espionage Act, exposing him to a risk of *de facto* life imprisonment, combined with his conviction and sentencing under the Espionage Act for – what was in essence – news-gathering and publishing, fulfil the criteria set out in Resolution 1900 (2012) "The definition of political prisoner" and warrant the designation of Mr Assange as a political prisoner.

20. The Assembly also regrets that the authorities of the United Kingdom failed to effectively protect Mr Assange’s freedom of expression and right to liberty, exposing him to lengthy detention in a high-security prison despite the political nature of the most severe charges against him. His detention with a view to extradition far exceeded the reasonable length acceptable for that purpose. The Assembly regrets that the Extradition Act of 2003 removed the political offence exemption from United Kingdom extradition law, exposing dissidents and opposition members to the risk of being extradited to States prosecuting them on political grounds.

21. The Assembly considers that the misuse of the 1917 Espionage Act by the United States to prosecute Julian Assange has caused a dangerous chilling effect, dissuading publishers, journalists and whistle-blowers from reporting on governmental misconduct, thus severely undermining freedom of expression and opening room for further abuse by State authorities. To this end, the Assembly calls on the United States of America – a State having the observer status with the Council of Europe – to:

21.1. urgently reform the 1917 Espionage Act and make its application conditional on the presence of a malicious intent to harm the national security of the United States or to aid a foreign power;

21.2. exclude the application of the Espionage Act to publishers, journalists and whistle-blowers who disclose classified information with the intent to raise public awareness and inform on serious crimes, such as murder, torture, corruption, or illegal surveillance.

22. The Assembly further calls on the United States of America to:

22.1. conduct thorough, impartial, and transparent investigations into alleged war crimes and human rights violations disclosed by WikiLeaks and Mr Assange, holding those responsible to account and tackling a culture of impunity towards State agents or those acting at their behest;

22.2. co-operate in good faith with the Spanish judicial authorities to clarify all facts of the alleged unlawful surveillance of Mr Assange and his interlocutors in the Ecuadorian Embassy in London.

23. The Assembly calls on the United Kingdom to:

23.1. urgently review its extradition laws in order to prevent the possibility of extraditing individuals wanted for offences of political nature;

23.2. conduct, having regard to the conclusions of the United Nations Special Rapporteur Nils Melzer, an independent review of the treatment of Julian Assange by the relevant authorities with a view to establishing whether he has been exposed to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, pursuant to their international obligations.

24. The Assembly calls on the Council of Europe member and observer States to:

24.1. provide adequate protection, including asylum, to whistle-blowers who expose unlawful activities of their governments and, for those reasons, are threatened with retaliation in their home States, provided their disclosures qualify for protection under the principles advocated by the Assembly, in particular, the defence of the public interest;

24.2. refrain from extraditing individuals for charges related to journalistic activities, in particular when these charges appear grossly disproportionate to the alleged offence;

24.3. continue to improve the protection of whistle-blowers and effectiveness of whistle-blowing procedures;

24.4. review their shield laws and ensure that journalists are effectively protected from being forced to reveal their sources;

24.5. increase government transparency by reducing the scope of information that can be classified as secret and encourage the spontaneous release of information not critical to national security;

24.6. implement strict guidelines and relevant oversight mechanisms to prevent the overclassification of government documents as secret, where their contents do not warrant this.

25. The Assembly also urges media organisations to establish robust protocols for handling and verifying classified information to ensure responsible reporting, thus avoiding any risk for national security and the safety of informers and sources.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2572 (2024)[1]
Version provisoire

Demande de levée de l'immunité de M. Marcin Romanowski

Assemblée parlementaire

1. L'immunité parlementaire, sous ses deux aspects, l'irresponsabilité et l'inviolabilité, est une garantie démocratique, née de la nécessité de préserver l'intégrité des parlements, de leur fonctionnement et de leurs actes, et de protéger l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Par ailleurs, et indépendamment des immunités nationales dont ils peuvent jouir, les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont couverts par un régime spécifique d'immunité européen, établi par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe de 1949 et son protocole additionnel de 1952 (STE n° 2 et n° 10). Ce régime consacre le même double principe de l'irresponsabilité (article 14) et de l'inviolabilité parlementaires (article 15), ainsi que celui de la libre circulation des membres de l'Assemblée sur le territoire des États membres.

3. L'immunité n'est pas accordée dans l'intérêt personnel du membre de l'Assemblée, mais pour garantir l'indépendance et l'intégrité de l'Assemblée parlementaire dans son ensemble et de ses membres, dans l'exercice de leurs fonctions.

4. Il existe deux exceptions à l'inviolabilité parlementaire d'un membre de l'Assemblée: le flagrant délit et la levée de l'immunité. L'immunité parlementaire doit notamment être levée avant que la liberté d'un des membres de l'Assemblée puisse être restreinte; seule l'Assemblée a la capacité de lever l'immunité d'un membre.

5. Le Règlement de l'Assemblée précise la procédure à suivre pour lever l'inviolabilité d'un membre de l'Assemblée parlementaire à la demande d'une autorité compétente d'un État membre, ainsi que le rôle du Président dans la défense de l'immunité d'un membre de l'Assemblée qui a été arrêté ou privé de sa liberté de mouvement, en l'absence de flagrant délit ou de levée préalable par l'Assemblée.

6. Le 29 septembre 2024, le Président de l'Assemblée a reçu une demande de levée de l'immunité de M. Marcin Romanowski de la part du procureur général et ministre de la Justice de la République de Pologne. Conformément aux dispositions applicables du Règlement, le Président l'a ensuite annoncé en séance plénière le 30 septembre 2024 et la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a immédiatement examiné cette demande.

7. L'Assemblée regrette que M. Romanowski n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte d'être entendu par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles ou de se faire représenter par un membre de l'Assemblée.

8. À titre liminaire, l'Assemblée observe que les infractions alléguées ne concernent pas des opinions exprimées ou des votes émis par M. Marcin Romanowski dans l'exercice de ses fonctions de membre de l'Assemblée parlementaire. La demande de levée de son immunité concerne des faits relatifs à des activités de caractère local antérieures à l'acquisition du statut, et donc de l'immunité, de membre de l'Assemblée parlementaire.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance) (voir Doc. 16053, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: Mme Heike Engelhardt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance).

9. Conformément au Règlement, la commission n'a procédé à aucun examen du fond de l'affaire et ne s'est pas prononcée sur la culpabilité ou l'innocence du parlementaire concerné.

10. Lorsqu'elle examine une demande de levée de l'immunité, l'Assemblée doit prendre en considération les éléments suivants: les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée parlementaire et la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice.

11. En l'espèce, l'Assemblée considère que, compte tenu des tâches actuelles de M. Romanowski, ses poursuites, son éventuelle arrestation et sa détention n'affecteraient pas, en tant que tel, le bon fonctionnement de l'Assemblée.

12. De plus, sur la base des différents éléments dont elle dispose, l'Assemblée considère qu'il n'y a pas de raisons suffisantes pour douter que la procédure contre M. Marcin Romanowski ait réellement pour seul but d'assurer une bonne administration de la justice. La demande est donc «sérieuse».

13. Compte tenu des considérations qui précèdent et sans préjuger du fond de l'affaire, l'Assemblée décide de lever l'immunité de M. Marcin Romanowski afin de permettre à la justice de s'exercer. Elle attend des autorités polonaises qu'elles veillent à ce que cette administration de la justice soit équitable et impartiale, dans le plein respect de la législation nationale et des garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^{o} 5).

14. Elle charge son Président de transmettre immédiatement la présente décision et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles aux autorités compétentes de la République de Pologne et à M. Marcin Romanowski.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2572 (2024)[1]
Provisional version

Request for waiver of the immunity of Mr Marcin Romanowski

Parliamentary Assembly

1. Parliamentary immunity, in its two forms – non-liability and inviolability –, is a democratic safeguard, born of the need to preserve the integrity of parliaments, including in their operation and their acts, and to protect their members' independence in the performance of their duties.

2. In addition, and quite apart from the national immunities they may enjoy, members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe are covered by special rules on immunity at European level, laid down by the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe of 1949 and its additional Protocol of 1952 (ETS Nos. 2 and 10). These rules establish the same twofold principle of parliamentary non-liability (article 14) and inviolability (article 15) and provide in addition for the free movement of Assembly members within the territory of the member States.

3. Immunity is not accorded for the personal benefit of the individual Assembly member, but in order to guarantee the independence and integrity of the Parliamentary Assembly as a whole and of its members in the exercise of their functions.

4. There are two exceptions to the parliamentary inviolability of a member of the Assembly: *flagrante delicto* and waiver. In particular, the parliamentary immunity must be waived before one of its member's freedom may be restricted; the Assembly alone is able to waive the immunity of a member.

5. The Assembly's Rules of Procedure specify the procedure to be followed to waive the inviolability of a member of the Parliamentary Assembly following a request by a competent national authority, as well as the role of the President in defending the immunity of a member of the Assembly who has been arrested or deprived of freedom of movement in the absence of *flagrante delicto* or prior waiver by the Assembly.

6. On 29 September 2024, the President of the Assembly received a request for waiver of the immunity of Mr Marcin Romanowski from the Public Prosecutor General and Minister of Justice of the Republic of Poland. According to the relevant Rules of Procedure, the President subsequently announced it in a plenary sitting on 30 September 2024 and the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs immediately considered this request.

7. The Assembly regrets that Mr Romanowski did not avail himself of the opportunity offered to him to be heard by the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs or to be represented by any member of the Assembly.

8. At the outset, the Assembly observes that the alleged offences do not concern opinions expressed or votes cast by Mr Marcin Romanowski in the exercise of his functions as a member of the Parliamentary Assembly. The request for waiver of immunity concerns facts which relate to activities of a local nature prior to the acquisition of the status of, and consequently immunity as, a member of the Parliamentary Assembly.

9. In conformity with the Rules, the committee did not make any examination of the merits of the case in question, nor did it pronounce itself on the guilt or otherwise of the member concerned.

---

1. *Assembly debate* on 2 October 2024 (29th sitting) (see Doc. 16053, report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Ms Heike Engelhardt). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2024 (29th sitting).

10. When considering a request to waive the inviolability, the Assembly has to consider the following elements: whether the legal proceedings initiated against the member jeopardize the proper functioning of the Parliamentary Assembly, and whether the request is serious, namely it should not be inspired by reasons other than that of dispensing justice.

11. In the present case, the Assembly considers that, in the light of the current tasks of Mr Romanowski, his prosecution, possible arrest and detention would not as such affect the proper functioning of the Assembly.

12. Further, in the light of the material before it, the Assembly considers that there are no sufficient reasons to doubt the genuine intention of the prosecution against Mr Marcin Romanowski as aiming solely at the proper administration of justice. The request is therefore “serious”.

13. Having regard to the above considerations and without any prejudice as to the merits of the case, the Assembly decides to waive the immunity of Mr Marcin Romanowski to allow justice to be administered. It expects the Polish authorities to ensure that such administration of justice be fair and impartial, in full respect of the national law and the guarantees provided by the European Convention of Human Rights (ETS No. 5).

14. It Instructs its President to forward this decision and the report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs immediately to the competent authorities of the Republic of Poland and to Mr Marcin Romanowski.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2573 (2024)[1]
Version provisoire

Personnes disparues, prisonniers de guerre et personnes civiles en captivité en raison de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. Soulignant son soutien indéfectible à l'Ukraine dans sa lutte pour obtenir une victoire décisive sur la Fédération de Russie à la suite de l'agression militaire de grande ampleur déclenchée le 24 février 2022 par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, l'Assemblée parlementaire condamne une nouvelle fois la situation liée au sort des prisonniers de guerre ukrainiens et des étrangers qui combattent pour l'Ukraine, ainsi que des personnes civiles maintenus en captivité par la Fédération Russie et continuera de se mobiliser jusqu'à ce que la dernière personne détenue soit libérée, conformément au plan de paix en 10 points du Président Zelensky pour la victoire et une paix juste, dont le point 4 concerne la libération de toutes les personnes détenues et déportées.

2. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. L'Assemblée est consternée par le fait qu'au 18 septembre 2024, un total de 65 956 militaires et civils étaient enregistrés comme disparus ou capturés, parmi lesquels 50 916 étaient enregistrés comme disparus sur la base de données vérifiées. En réalité, le nombre de victimes est beaucoup plus élevé. La souffrance et la peur sont endurées non seulement par les captifs eux-mêmes, qu'ils soient militaires ou civils, mais aussi par leurs proches. Alors que 3 672 personnes que la Fédération de Russie maintenait en captivité ont été libérées entre le 24 février 2022 et le 17 septembre 2024, dont 168 civils ukrainiens, l'Assemblée note avec préoccupation que, parmi les personnes libérées, un tiers était jusqu'à présent considérées comme disparues, puisque la Fédération de Russie n'avait pas fourni en temps utile des informations sur leur sort, contrairement à ses obligations internationales.

3. Par cette résolution, l'Assemblée souhaite faire entendre la voix des prisonniers de guerre et des personnes civiles en captivité en Fédération de Russie ou dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, ainsi que de leurs familles, afin que leurs souffrances restent au premier rang des priorités politiques internationales de tous les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les États observateurs et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée. La question des personnes disparues est un problème humanitaire qui a des conséquences sur le plan des droits humains et du droit international humanitaire. L'Assemblée souligne que les parties à un conflit armé ont la responsabilité première de prévenir les disparitions forcées, de faire la lumière sur le sort des personnes disparues et de veiller à ce que des enquêtes effectives soient menées en temps utile. Par conséquent, l'Assemblée demande que ces personnes soient traitées de manière appropriée, conformément au droit international humanitaire et aux normes en matière de droits humains, qu'elles soient rapidement remises en liberté, qu'elles bénéficient d'une réadaptation socio-médicale et que la Fédération de Russie et les auteurs des crimes de guerre commis à leur encontre répondent de leurs actes.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance) (voir Doc. 16050, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Mariia Mezentseva-Fedorenko). T*exte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance).
Voir également la Recommandation 2285 (2024).

4. Le peuple ukrainien est confronté à des tragédies incommensurables depuis l'agression militaire à grande échelle menée par la Fédération de Russie. Un exemple est particulièrement parlant dans le cadre de la présente résolution: le meurtre de masse et la mutilation de prisonniers ukrainiens dans l'ancienne colonie pénitentiaire n° 120 d'Olenivka, dans la région de Donetsk, les 28 et 29 juillet 2022. À ce jour, cette atrocité reste impunie et les militaires ukrainiens blessés sont toujours en captivité. Aucune enquête indépendante n'a été menée sachant que la mission d'enquête des Nations Unies a été dissoute le 5 janvier 2023, faute des conditions nécessaires au déploiement de la mission sur le terrain. Toutefois l'Assemblée se félicite de la publication, le 29 juillet 2024, par le Bureau du Procureur général de l'Ukraine, des résultats de l'enquête criminelle sur le massacre des prisonniers de guerre d'Olenivka. Selon cette enquête, 49 militaires décédés ont été identifiés à ce jour sur les 193 qui étaient présents dans la caserne au moment de l'attaque. Au moins 41 personnes ont été tuées sur place, 9 autres ont succombé à leurs blessures faute d'assistance médicale, et près de 150 ont été blessées. Des poursuites ont été engagées contre le chef de la colonie pénitentiaire «Volnovakha» et contre son premier adjoint pour avoir délibérément omis de fournir des soins médicaux en temps utile, en contradiction avec les lois et coutumes de la guerre. Bien que la Fédération de Russie ait tenté de détruire et de dissimuler les traces de ce crime, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a réfuté son affirmation selon laquelle la colonie d'Olenivka avait été bombardée par l'armée ukrainienne, et il a appelé la Fédération de Russie à enquêter et à traduire en justice les responsables de la mort et des blessures de ces prisonniers de guerre. Jusqu'à présent, aucune réponse n'a été donnée à cet appel, mais ici comme ailleurs, l'Assemblée souligne une fois de plus que la justice doit prévaloir et prévaudra.

5. L'Assemblée note avec une vive inquiétude que, dans de trop nombreux cas, les prisonniers de guerre et les personnes civiles aux mains de la Fédération de Russie sont effectivement des personnes disparues, car leurs proches n'ont aucun moyen d'obtenir des informations sur leur sort ou le lieu où ils se trouvent, sauf dans les cas où ces personnes ont été signalées par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ou font l'objet de poursuites pénales en Fédération de Russie et dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine. Elle souligne à cet égard qu'il est essentiel que le CICR ait la possibilité de remplir le rôle qui est prévu dans son mandat, notamment la possibilité d'effectuer des visites régulières aux prisonniers de guerre ou aux personnes civiles (qu'elles soient détenues dans le cadre de procédures pénales ou emprisonnées pour des raisons de sécurité), conformément aux exigences du droit international humanitaire.

6. La communauté internationale n'a pas suffisamment prêté attention à la question des prisonniers de guerre et civils ukrainiens, malgré les violations massives du droit international humanitaire et du droit international des droits humains qui ont été commises. L'Assemblée rappelle que le droit international humanitaire interdit la capture et le maintien en captivité de civils en tant qu'otages, ce qui est en réalité la pratique de la Fédération de Russie envers les civils ukrainiens. L'Assemblée tient à attirer davantage l'attention sur cette question en appelant les appelle les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les États observateurs et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à ne ménager aucun effort pour assurer la remise en liberté de tous les prisonniers de guerre et des civils ukrainiens maintenus en captivité par la Fédération de Russie et pour amener les responsables de crimes et de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits humains à rendre des comptes pour leurs actes. L'Assemblée reste déterminée à faire triompher la justice.

7. Rappelant que les multiples violations des droits humains commises contre des prisonniers de guerre et des personnes civiles maintenus en captivité par la Fédération de Russie ont déjà été signalées par l'Assemblée, notamment dans la Résolution 2562 (2024), les travaux menés depuis avril 2022 sur les questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, ainsi que les travaux en cours concernant l'intensification des initiatives en faveur de la libération des journalistes ukrainiens retenus en captivité par la Fédération de Russie (Doc. 16020), la proposition de résolution intitulée «Protéger la population civile: agir de toute urgence pour sauver les civil·es faits prisonniers par les Russes» (Doc. 16029) et la proposition de résolution intitulée «Favoriser les négociations politiques en vue de l'échange et de la libération des prisonniers de guerre» (Doc. 16021), l'Assemblée appelle à se remobiliser pour faire davantage pression sur la Fédération de Russie afin d'obtenir la libération de ces prisonniers et personnes civiles en captivité.

8. Tout en se félicitant du retour de captivité de plus de 3 520 militaires des forces armées ukrainiennes, l'Assemblée note avec une grande inquiétude que le Département de la lutte contre les crimes commis dans les conflits armés du Bureau du procureur général de l'Ukraine a recensé 49 lieux de détention permanente de prisonniers de guerre ukrainiens sur le territoire de la Fédération de Russie, 16 lieux dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine ainsi que 6 lieux de détention de personnes civiles ukrainiennes et que plus de 6 000 soldats sont toujours retenus en captivité.

9. L'Assemblée est consternée par les constatations des mécanismes internationaux, qui apportent la preuve que le recours à la torture contre les prisonniers de guerre et les civils ukrainiens en captivité est systématique. Les signalements de traitements inhumains font non seulement état d'une nourriture insuffisante et de mauvaise qualité et du refus d'une assistance médicale appropriée, mais aussi de passages à tabac systématiques, de l'utilisation de décharges électriques et de viols. Des conditions de détention insalubres, le surpeuplement, l'humiliation, un régime strict inutile, des violences verbales ont également été signalés.

10. L'Assemblée prend note de la conclusion de la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur l'Ukraine selon laquelle des actes de torture sont perpétrés par les forces armées russes dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, et par des membres d'unités spéciales et du personnel régulier du Service pénitentiaire fédéral de la Fédération de Russie, sur le territoire russe. Ces allégations de torture, de mauvais traitements et de disparitions forcées ont également été décrites par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En outre, des interrogatoires sont menés par des membres du Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie. L'Assemblée est consternée par le fait que l'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe pendant plus de deux décennies ne semble avoir laissé aucune trace tangible. Il s'agit notamment des normes et des valeurs de l'Organisation qui auraient dû être utilisées et largement diffusées pendant cette période pour servir de référence stable et durable aux autorités et aux membres de leur personnel à tous les niveaux, y compris les services pénitentiaires, afin qu'ils s'acquittent de leurs fonctions en toute occasion dans le plein respect des droits humains et de la dignité humaine. L'Assemblée invite instamment les autorités russes et les membres de leur personnel à tenir compte des normes internationales en matière de droits humains et de dignité humaine et à s'en inspirer lorsqu'ils traitent les prisonniers de guerre et les civils ukrainiens maintenus en captivité par la Fédération de Russie. L'Assemblée souligne la nécessité de demander des comptes à tous les auteurs, en particulier aux commandants et autres supérieurs, ainsi qu'à ceux qui ordonnent, sollicitent ou encouragent la commission de crimes internationaux et d'autres violations du droit international des droits humains et du droit international humanitaire.

11. Il est incontestable que les traitements infligés aux prisonniers de guerre et aux civils ukrainiens relèvent de la torture, qui est interdite par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), définie dans la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et établie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), deux instruments auxquels la Fédération de Russie est toujours partie. Ces actes pourraient également constituer des crimes de guerre impliquant la torture et des traitements inhumains, causer intentionnellement de grandes souffrances ou encore porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé, au sens des Conventions de Genève.

12. L'Assemblée note avec inquiétude que ni l'Ukraine, ni les Nations Unies, ni aucune autre organisation internationale, telle que le CICR, ne dispose d'informations complètes et précises sur le nombre de citoyens ukrainiens morts pendant qu'ils étaient maintenus en captivité par la Fédération de Russie. Non seulement l'accès aux prisonniers de guerre et aux personnes civiles en captivité est fréquemment refusé par les autorités russes, en violation du droit international humanitaire, mais la Fédération de Russie n'a toujours pas confirmé l'identité et la localisation des prisonniers de guerre et des civils détenus ou emprisonnés dans le cadre du conflit armé en cours. Il en ressort que ces personnes non comptabilisées ne peuvent être considérées que comme des «personnes disparues».

13. En outre, l'Assemblée est consternée par le fait qu'un certain nombre de procédures pénales, souvent regroupées, ont été engagées en Fédération de Russie contre des prisonniers de guerre et des personnes civiles. Les accusations portées sont de nature diverse – meurtre, appartenance à une organisation terroriste, menaces à la sécurité nationale, etc. et parfois cumulatives. Par exemple, une seule et même personne avait été inculpée aux termes de 21 articles du Code pénal de la Fédération de Russie. L'Assemblée rappelle que, conformément au droit international humanitaire, les combattants ne peuvent pas être poursuivis pour le seul fait d'avoir appartenu à des forces armées et pris part à des hostilités, et que les poursuites pénales contre des prisonniers de guerre doivent être conformes aux dispositions pertinentes de la Convention de Genève (III) et du Protocole additionnel I, ainsi qu'au PIDCP. Tout en appelant à l'abandon de ces accusations, l'Assemblée insiste également sur la nécessité urgente d'assurer pleinement l'accès à des défenseurs juridiques et l'accès des observateurs internationaux aux salles d'audience, et de protéger ainsi les garanties procédurales et les garanties judiciaires et le droit à un procès équitable et régulier. Les personnes civiles ukrainiennes détenues à des fins de poursuites pénales ou emprisonnées dans le cadre de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine bénéficient des droits et garanties pertinents conformément à la Convention de Genève (IV) et au Protocole additionnel I ainsi qu'au PIDPC.

14. En outre, l'Assemblée rappelle que le droit international humanitaire et le droit international des droits humains comprennent des règles et des normes applicables aux situations où les personnes sont portées disparues, notamment en ce qui concerne l'élucidation de leur sort et du lieu où elles se trouvent et exigeant que les États se conforment à certaines obligations relatives aux droits des proches des personnes disparues et des défunts. Il s'agit plus précisément de l'obligation de protéger le droit à la vie et le droit à la dignité humaine, d'interdire la torture, les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et les disparitions forcées, de garantir le droit à la vie privée et familiale et le droit à un recours effectif.

15. Le droit à la liberté et à la sécurité énoncé à l'article 9 du PIDCP va de pair avec l'obligation de rendre compte du lieu où se trouve toute personne concernée lorsqu'il est possible d'affirmer qu'elle a été placée en détention et qu'elle n'a pas été revue depuis. En conséquence, bien que la Fédération de Russie ne soit pas partie à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, l'Assemblée lui demande instamment de donner au CICR et à des mécanismes pertinents des Nations Unies, notamment les procédures spéciales, l'accès aux lieux de détention des prisonniers de guerre et civils ukrainiens, conformément au droit international humanitaire et au droit international des droits humains, et de s'inspirer des principes énoncés dans la Convention. L'Assemblée rappelle que la disparition forcée de personnes viole non seulement de nombreux droits protégés par le PIDCP, auquel la Fédération de Russie est partie, mais aussi un large éventail de règles coutumières du droit international humanitaire. Cette pratique peut également constituer un crime contre l'humanité lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre la population civile.

16. L'Assemblée a appris avec une vive inquiétude qu'il y a des cas de travail forcé dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, même si les témoins directs qui sont encore en vie pour témoigner sont peu nombreux car beaucoup sont morts lorsqu'ils ont été contraints de participer à des opérations de déminage. Rappelant sa récente Résolution 2564 (2024) «L'après-conflit: désamorcer les bombes à retardement pour un retour en toute sécurité des populations déplacées», l'Assemblée condamne fermement le recours au travail forcé des prisonniers de guerre ou des personnes civiles en captivité, en particulier dans les zones dangereuses, où ces personnes sont trop souvent victimes de l'explosion de mines terrestres et de restes explosifs de guerre.

17. Compte tenu de la violation manifeste et généralisée des droits fondamentaux garantis par le droit international humanitaire applicable aux prisonniers de guerre et aux civils ukrainiens en captivité en Fédération de Russie ou dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, l'Assemblée estime qu'il est nécessaire de renforcer les mécanismes internationaux existants pour examiner les diverses manifestations de la violation de ce droit par la Fédération de Russie et faire rapport à ce sujet. L'Assemblée demande instamment à la Fédération de Russie de respecter intégralement les règles et coutumes de la guerre auxquelles elle a souscrit dans le cadre du droit international humanitaire, dont les violations constituent des crimes pour lesquels les responsables seront tenus de rendre des comptes.

18. L'Assemblée déplore vivement que la Fédération de Russie ne donne pas pleinement accès aux prisonniers de guerre et aux civils ukrainiens, ce qui est contraire aux exigences des Conventions de Genève (III) et (IV) et du Protocole additionnel I. En ce qui concerne les prisonniers de guerre, l'Assemblée considère qu'il est essentiel que le CICR puisse accéder immédiatement et sans entrave à tous les lieux de détention, conformément aux termes et aux pouvoirs de son mandat. Elle appelle la Fédération de Russie à respecter pleinement l'obligation d'accorder ce droit d'accès au CICR et demande à la communauté internationale de soutenir et d'encourager la mise en application de ce mandat.

19. Rappelant l'essence même de la mission du CICR, à savoir assurer le respect du droit international humanitaire et d'autres règles fondamentales, et soulignant les violations répétées du droit international humanitaire et du droit international des droits humains par la Fédération de Russie, l'Assemblée invite le CICR à envisager de faire une exception à sa pratique de confidentialité en rendant publiques des informations sur les problèmes auxquels il est confronté pour obtenir le plein accès aux prisonniers de guerre ukrainiens, si cela ne va pas à l'encontre des intérêts des prisonniers de guerre eux-mêmes.

20. L'Assemblée reconnaît la portée du mandat du CICR et les contraintes éventuelles que cela peut imposer. À cet égard, l'Assemblée se félicite du dialogue qu'elle a engagé avec le CICR sur la question des personnes ukrainiennes déplacées de force (en particulier les enfants), des prisonniers de guerre et des personnes civiles en captivité, et compte le poursuivre afin de soutenir le CICR et de l'aider à s'acquitter de son mandat et à faciliter le retour en toute sécurité des Ukrainiens dans leur pays.

21. L'Assemblée estime que la publication de données ventilées dans les rapports du CICR permettrait d'obtenir des informations plus transparentes sur les lieux de détention des prisonniers de guerre. En effet, ces rapports ne permettent pas actuellement de faire la distinction entre les différents types de visite et donc

de savoir si elles concernent des prisonniers de guerre russes ou ukrainiens. S'il est clair que le CICR a obtenu l'accès aux lieux de détention ukrainiens pour les prisonniers de guerre russes, il est plus difficile de déterminer dans quelle mesure cet accès a en réalité été accordé en Fédération de Russie ou dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine où sont détenus des prisonniers de guerre.

22. L'Assemblée note le rôle joué par l'intervention de tiers dans les échanges de prisonniers de guerre (y compris, dans certains cas, de personnes civiles ukrainiennes en captivité). Tout en se félicitant de tous ces échanges, l'Assemblée encourage la mise en place d'un mécanisme plus permanent pour l'échange ou la libération des prisonniers de guerre et des civils ukrainiens en captivité en Fédération de Russie ou dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, avec la participation active du CICR et d'autres parties prenantes concernées qui pourraient avoir une incidence positive sur l'issue du processus. À cet égard, l'Assemblée soutient l'idée d'un échange «tous contre tous», c'est-à-dire un échange global qui impliquerait que les deux parties échangent tous les individus capturés, sans laisser personne de côté. En effet, une telle approche pourrait être un moyen de renforcer la confiance mutuelle dans ce domaine, car elle répondrait aux préoccupations humanitaires et soulagerait les familles touchées par le conflit.

23. Rappelant la Résolution 2482 (2023) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée se félicite qu'un certain nombre de pays aient déjà exercé leur compétence universelle dans des affaires liées à la guerre d'agression contre l'Ukraine, quel que soit le lieu où le crime allégué a été commis et quels que soient la nationalité de l'accusé, son pays de résidence ou tout autre lien avec l'entité chargée des poursuites. Elle demande instamment aux États membres du Conseil de l'Europe et aux autres États de faire usage, conformément à leur législation nationale, du principe de compétence universelle pour rechercher et traduire en justice les auteurs des crimes allégués commis en lien avec la privation de liberté, le traitement et les poursuites engagées contre des prisonniers de guerre et des civils ukrainiens en captivité. L'Assemblée demande également que les activités de l'équipe commune d'enquête sur les allégations de crimes commis en Ukraine, qui relève d'Eurojust, ainsi que l'enquête menée par le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale, bénéficient d'un soutien renforcé et d'une participation accrue.

24. L'Assemblée est convaincue qu'Interpol pourrait jouer un rôle efficace dans la recherche des criminels de guerre qui ont commis des crimes contre l'Ukraine et les Ukrainiens. Elle appelle les autres organisations internationales et tous les États à faciliter la recherche et la poursuite judiciaire des criminels de guerre, en s'appuyant non seulement sur le droit pénal mais aussi sur des mesures administratives, telles que l'expulsion de pays tiers.

25. Les Nations Unies et le mécanisme de Moscou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont constaté que la torture utilisée par les autorités russes en Fédération de Russie et dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine était répandue et systématique, en particulier en ce qui concerne le terrible traitement des prisonniers de guerre et des civils ukrainiens détenus dans des centres de détention en Fédération de Russie. Dans un contexte où des prisonniers de guerre et des personnes civiles en captivité sont libérés et rapatriés, il est essentiel que des programmes de réinsertion appropriés soient mis en place, en collaboration avec les autorités et les organisations de la société civile qui œuvrent déjà dans ce domaine, et avec des ressources financières et techniques suffisantes pour fournir le soutien global à long terme qui est nécessaire. L'Assemblée estime qu'il serait utile de mettre en place un programme spécifique qui soit doté d'un financement suffisant et qui puisse satisfaire aux besoins médicaux, psychologiques et de réadaptation sociale complexes des personnes libérées. Le Conseil de l'Europe et ses États membres pourraient jouer un rôle important en apportant leur expertise et leur soutien financier à une telle initiative, qui pourrait également bénéficier de l'utilisation des avoirs gelés de la Fédération de Russie.

26. L'Assemblée se félicite de la création du Registre des dommages pour l'Ukraine. Il s'agit d'une initiative internationale importante et d'un premier pas vers un mécanisme qui garantira la justice et l'indemnisation de l'Ukraine et de sa population. Son objectif est de créer une base factuelle et probante pour les réparations des violations du droit international commises par la Fédération de Russie. Reconnaissant que les crimes de guerre restent souvent impunis faute de documentation appropriée, l'Assemblée estime que chaque requête soumise au Registre démontrera le coût humain de la guerre et constituera un pas vers la justice individuelle, la prise de conscience et la reconnaissance du préjudice causé, avant même que des mesures de réparation ne soient mises en place. L'Assemblée encourage vivement la soumission de requêtes afin que le Registre joue un rôle d'archive pour les générations futures et que les témoignages des prisonniers de guerre et de leurs familles laissent une trace dans l'histoire. En outre, elle est fermement convaincue que la soumission de requêtes au Registre est essentielle pour garantir la justice, l'indemnisation et l'obligation de rendre des comptes. L'Assemblée considère également que le Registre est un moyen important qui permet aux victimes et à leurs familles d'avoir leur mot à dire dans l'élaboration du cadre juridique et humanitaire qui sera mis en œuvre après le conflit, de demander des comptes aux agresseurs et d'obtenir des réparations légitimes.

L'Assemblée appelle donc tous les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les États observateurs et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à l'accord partiel élargi sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

27. Déplorant que 30 journalistes et professionnels des médias, qui sont des civils ukrainiens, soient toujours détenus illégalement dans des conditions épouvantables par la Fédération de Russie, l'Assemblée se félicite de la libération, le 28 juin 2024, de Tatars de Crimée, ainsi que de prisonniers de guerre et de civils qui étaient maintenus en captivité par la Fédération de Russie. L'Assemblée rappelle que, bien que les détentions illégales par la Fédération de Russie aient commencé en 2014, nombre des personnes enlevées ont été capturées après le début, en 2022, de la guerre à grande échelle. L'Assemblée souligne que la situation dans la Crimée temporairement occupée reste particulièrement difficile, et exhorte ses membres à mobiliser leurs gouvernements, la société civile et les réseaux de médias pour sensibiliser au sort des journalistes ukrainiens. L'Assemblée appelle également à maintenir une pression internationale sur la Fédération de Russie pour qu'elle libère les journalistes détenus et qu'elle permette à des organismes internationaux indépendants de se rendre immédiatement sur place afin d'inspecter les conditions de détention de ces journalistes. Ici aussi, la communauté internationale doit insister sur la transparence et la responsabilité afin de protéger la dignité humaine et les droits des personnes emprisonnées illégalement.

28. L'Assemblée tient à saluer le travail accompli par les autorités ukrainiennes, notamment le Bureau du Président, le Quartier général de coordination pour le traitement des prisonniers de guerre, le Bureau du Procureur général de l'Ukraine, le Service de sécurité de l'Ukraine, le ministère de l'Intérieur, en particulier le Bureau des personnes disparues dans des circonstances particulières (Secrétariat du Commissaire pour les personnes disparues dans des circonstances particulières), le Service des gardes-frontières de l'Ukraine et le Médiateur de l'Ukraine, qui travaillent ensemble et ne ménagent pas leurs efforts pour assurer la libération des prisonniers de guerre et des civils maintenus en captivité par la Fédération de Russie et pour faire la lumière sur le sort des personnes disparues.

29. Reconnaissant le rôle qu'elles jouent dans le soutien aux familles des prisonniers de guerre et des personnes civiles en captivité, l'Assemblée recommande de renforcer la coopération avec les organisations de la société civile. Cette coopération consisterait à leur apporter un soutien financier, à diffuser les bonnes pratiques et à promouvoir les activités de sensibilisation visant à maintenir l'attention de la communauté internationale sur cette question.

30. Félicitant le Bureau du Procureur général de l'Ukraine pour les procédures pénales qu'il a engagées concernant la privation de liberté de 14 938 personnes civiles, l'Assemblée attend avec intérêt l'achèvement de ces procédures conformément aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de la législation ukrainienne.

31. Constatant que les personnes civiles libérées ne sont pas toutes retournées en Ukraine, l'Assemblée encourage les États membres du Conseil de l'Europe à faciliter la réinstallation dans des pays tiers des personnes qui le souhaitent.

32. Consciente que la question ne sera pas résolue à brève échéance et que les initiatives coordonnées devront être renforcées, l'Assemblée restera saisie de la question des prisonniers de guerre et des civils ukrainiens maintenus en captivité par la Fédération de Russie jusqu'à ce que la dernière personne concernée soit remise en liberté.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2573 (2024)[1]
Provisional version

Missing persons, prisoners of war and civilians in captivity as a result of the war of aggression of the Russian Federation against Ukraine

Parliamentary Assembly

1. Underlining its unwavering support to Ukraine for ensuring decisive victory over the Russian Federation following the full-scale military aggression of 24 February 2022 against Ukraine unleashed by the Russian Federation, the Parliamentary Assembly reiterates its condemnation of the situation related to the fate of Ukrainian prisoners of war, as well as foreign nationals fighting for Ukraine, and civilians held in Russian captivity and will remain involved until the last captive is released, in line with President Zelensky's 10-point peace plan aimed at victory and just peace, of which point 4 relates to the release of all prisoners and deportees.

2. The figures speak for themselves. The Assembly is appalled that as of 18 September 2024, a total of 65 956 servicemen and civilians were registered as missing or captured, among which 50 916 registered as missing based on verified data. In reality, the number of victims is much higher. The suffering and fear are endured not only by the captives themselves, be they servicemen or civilians, but also by their relatives. While 3 672 persons have been returned from Russian captivity between 24 February 2022 and 17 September 2024, including 168 Ukrainian civilians, the Assembly notes with concern that among those released, a third of them had been hitherto considered as missing, since the Russian Federation had failed to provide timely information about their fate, contrary to its international obligations.

3. With this resolution, the Assembly wishes to be the voice of the prisoners of war and civilian captives held in the Russian Federation or in the temporarily occupied territories of Ukraine, and of their families, so that their suffering remains high on the international political agenda of all Council of Europe member States as well as observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly. The issue of missing persons is a humanitarian problem with human rights and international humanitarian law implications. The Assembly emphasises that the parties to an armed conflict bear primary responsibility for preventing enforced disappearance, clarifying the fate of missing persons and ensuring timely and effective investigation. Therefore, the Assembly calls for the adequate treatment of these persons in line with international humanitarian law and human rights standards, their prompt release, their socio-medical rehabilitation, and for the accountability of the Russian Federation and the perpetrators of war crimes committed against these persons.

4. The Ukrainian people have faced immeasurable tragedies since the full-scale military aggression by the Russian Federation. One example is particularly resonant for this resolution: namely the mass murder and maiming of Ukrainian prisoners in the former Penal Colony No. 120 in Olenivka in the Donetsk region, on 28-29 July 2022. To date, this atrocity remains unpunished, and the wounded defenders are still held in captivity. No independent investigation has been carried out, since the UN fact-finding mission was disbanded on 5 January 2023 "due to the lack of conditions necessary for the deployment of the mission on the ground".

---

1. *Assembly debate* on 2 October 2024 (29th sitting) (see Doc. 16050, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Mariia Mezentseva-Fedorenko). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2024 (29th sitting).
See also Recommendation 2285 (2024).

However, the Assembly welcomes the publication on 29 July 2024 by the Office of the Prosecutor General of Ukraine of the results of the criminal investigation into the Olenivka prisoners of war massacre. According to this investigation, 49 dead servicemen have so far been identified out of 193 present in the barracks at the time of the attack. At least 41 people were killed on the spot, another 9 died of their injuries due to a lack of medical assistance, and nearly 150 were injured. Charges have been brought against the Head of the so-called Volnovakha Penal Colony and his first deputy for their deliberate failure to provide timely medical care in contradiction with the laws and customs of warfare. Although the Russian Federation has attempted to destroy and hide the traces of the crime, the UN High Commissioner for Human Rights has refuted its claim that the Olenivka colony was shelled by the Ukrainian military and has called on the Russian Federation to investigate and bring to justice those responsible for the deaths and injuries amongst these prisoners of war. So far, no response has been given to this call, but here and elsewhere, the Assembly stresses once more that justice must and will prevail.

5. The Assembly notes with great concern that in too many instances, prisoners of war and civilian captives in the hands of the Russian Federation are effectively missing persons, as their relatives have no way of obtaining information about their fate or whereabouts except in those cases where such persons have been notified through the International Committee of the Red Cross (ICRC) or are subject to criminal proceedings in the Russian Federation and in the temporarily occupied territories of Ukraine. In this respect, it underlines the vital necessity for the ICRC to be given the possibility to carry out the role foreseen in its mandate, including *inter alia* regular visits to prisoners of war or civilians (whether detained for criminal proceedings or on security grounds), in accordance with the requirements of international humanitarian law.

6. International attention has not been sufficiently given to the topic of Ukrainian prisoners of war and civilian captives, despite the massive violations of international humanitarian law and international human rights law involved. The Assembly recalls that international humanitarian law prohibits the seizure and captivity of civilians as hostages, which is what is in reality being practised against Ukrainian civilians by the Russian Federation. The Assembly wishes to draw greater attention to this topic, calling on Council of Europe member States as well as observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to spare no efforts to ensure the release of all Ukrainians prisoners of war and civilians from Russian captivity and accountability for those responsible for any crimes and violations of international humanitarian law and international human rights law committed against these persons. The Assembly stands ready to help ensure that justice prevails.

7. Recalling that the multiple human rights violations against prisoners of war and civilians held in Russian captivity have been flagged by the Assembly before, notably in Resolution 2562 (2024), the work carried out since April 2022 on the legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine, as well as the ongoing work regarding the need to step up the efforts to liberate Ukrainian journalists held in captivity (Doc. 16020), the motion for a resolution entitled "Protecting civilians: urgent action to save civilians in Russian captivity" (Doc. 16029) and the motion for a resolution entitled "Support for political negotiations to enforce exchange and release of prisoners of war" (Doc. 16021), the Assembly calls for a new momentum to put more pressure on the Russian Federation in order to ensure the release of these prisoners and captives.

8. While welcoming the return from captivity of more than 3 520 servicemen of the Armed Forces of Ukraine, the Assembly notes with great concern that the Department for Combating Crimes Committed in Armed Conflict of the Office of the Prosecutor General of Ukraine has identified 49 permanent detention sites for Ukrainian prisoners of war on the territory of the Russian Federation and 16 sites in the temporarily occupied territories of Ukraine, as well as 6 detention sites for Ukrainian civilians, and that more than 6 000 soldiers are still being held captive.

9. The Assembly is appalled by the findings of international mechanisms, which provide evidence on the systematic use of torture against Ukrainian prisoners of war and civilian captives. In addition to insufficient and substandard food and the denial of adequate medical support, reported ill-treatment includes systematic beatings, the use of electric shocks, and rape. Unhygienic conditions of detention, overcrowding, humiliation, unnecessary strict regime, verbal abuse were also reported.

10. The Assembly takes note of the conclusion of the United Nations Independent International Commission of Inquiry on Ukraine that acts of torture are being perpetrated by the Russian armed forces in the temporarily occupied territories of Ukraine, and by members of special units and regular personnel of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation, in the Russian Federation. These allegations of torture, ill-treatment and enforced disappearance have also been depicted by the United Nations Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In addition, interrogations are being led by members of the Federal Security Service of the Russian Federation. The

Assembly is appalled that there seems to be no trace of the Russian Federation's membership to the Council of Europe for over two decades, during which the Organisation's standards and values should have been used and widely disseminated as a stable and enduring foundation ensuring that the authorities and their staff at all levels, including the penitentiary services, carry out their duties on every occasion in the full respect of human rights and human dignity. The Assembly urges the Russian authorities and their personnel to be mindful of and be guided by international standards of human rights and human dignity in their treatment of prisoners of war and civilians in Russian captivity. The Assembly underlines the necessity to bring to account all perpetrators, in particular commanders and other superiors, and those ordering, soliciting or inducing the commission of international crimes and other violations of international human rights and international humanitarian law.

11. There is no doubt that the treatment inflicted upon Ukrainian prisoners of war and civilians amounts to torture, prohibited by the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), as defined in the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and as established by the case law of the European Court of Human Rights and the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), both instruments to which the Russian Federation is still a Party. These practices could also amount to war crimes of torture and inhuman treatment as well as wilfully causing great suffering or serious injury to body or health under the Geneva Conventions.

12. The Assembly notes with concern that neither Ukraine, nor the United Nations or any other international organisation, such as the ICRC, holds full and precise information on how many Ukrainian citizens have died in Russian captivity. Not only is access to prisoners of war and civilian captives frequently denied by the Russian authorities, contrary to international humanitarian law, but the Russian Federation has so far failed to confirm the identity and location of prisoners of war and civilians detained or imprisoned in connection with the ongoing armed conflict. As a consequence, these unaccounted persons cannot but be considered as "missing persons".

13. Moreover, the Assembly is appalled that a number of criminal proceedings have been launched in the Russian Federation against prisoners of war and civilians, often grouped together. The charges brought against them are of various nature – murder, membership of a terrorist organisation, threats to national security etc. – and are sometimes cumulative. For example a single person has been charged under 21 articles of the Criminal Code of the Russian Federation. The Assembly recalls that in accordance with international humanitarian law, combatants may not be prosecuted for merely belonging to armed forces and taking part in hostilities, while the criminal prosecution of prisoners of war must take place in line with the relevant provision of Geneva Convention III and Additional Protocol I as well as the ICCPR. While calling thus for such charges to be dropped, the Assembly also insists on the urgent need to ensure full access to legal defence in and access for international monitors in court rooms, securing procedural safeguards and judicial guarantees, as well as the right to a fair and regular trial. The Ukrainian civilians detained for the purposes of criminal prosecution or imprisoned in connection with the ongoing war of aggression of the Russian Federation against Ukraine shall benefit from the relevant rights and safeguards in line with Geneva Convention IV and Additional Protocol I as well as the ICCPR.

14. Moreover, the Assembly recalls that international humanitarian law and international human rights law contain rules and standards applicable in situations where persons have gone missing including in terms of clarifying their fate and whereabouts, and requiring States to comply with certain obligations relating to the rights of the relatives of missing persons and of the deceased, namely the obligation to secure the right to life and the right to human dignity, to prohibit torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and enforced disappearances, to ensure the right to private and family life and the right to an effective remedy.

15. The right to liberty and security under Article 9 of the ICCPR entails an obligation to account for the whereabouts of all persons when there is an arguable claim that they have been taken into custody and have not been seen since. As a result, regardless of the fact that it is not a Party to the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, the Assembly urges the Russian Federation to provide the ICRC and relevant UN mechanisms, including Special Procedures, with access to the places where Ukrainian prisoners of war and civilians are held, in line with international humanitarian law and international human rights law, and to be guided by the principles contained in the Convention. The Assembly recalls that enforced disappearance of persons violates not only numerous rights protected by the ICCPR, to which the Russian Federation is a Party, but also a wide range of customary rules of international humanitarian law. This practice may also constitute a crime against humanity, when committed as part of a widespread or systematic attack against the civilian population.

16. The Assembly has learned with great concern that there are cases of forced labour in the temporarily occupied territories of Ukraine, although only few direct witnesses are still alive to bear testimony, since many have died when being forced into demining operations. Recalling its recent Resolution (2564) "Post-conflict time: defusing ticking time bombs for a safe return of displaced populations", the Assembly strongly condemns the use of forced labour of prisoners of war or civilian captives, in particular in dangerous zones, where they all too often fall victim to landmines and unexploded ordnance explosions.

17. Given the overall situation of a clear lack of respect for the basic rights under international humanitarian law of Ukrainian prisoners of war and civilians held in captivity in the Russian Federation or in the temporarily occupied territories of Ukraine, the Assembly highlights the need to strengthen the existing international mechanisms to both scrutinise and report on the various manifestations of breaches of such law by the Russian Federation. The Assembly calls upon the Russian Federation to fully respect the rules and customs of war which it has committed to under international humanitarian law, breaches of which constitute crimes for which the perpetrators will be held accountable.

18. The Assembly strongly deplores that the Russian Federation is not providing full access to Ukrainian prisoners of war and civilians, contrary to the requirements of the Geneva Conventions III and IV and Additional Protocol I. Regarding prisoners of war, the Assembly considers it crucial that the ICRC gains immediate and unimpeded access to all places of detention, in accordance with the terms and powers of its mandate. It calls upon the Russian Federation to fully respect this right to access for the ICRC and asks the international community to support and encourage the fulfilment of this mandate.

19. Recalling the very essence of the ICRC's mission, i.e. to ensure respect for international humanitarian law and other fundamental rules, and underlying the repeated violations of international humanitarian law and international human rights law by the Russian Federation, the Assembly calls the ICRC to consider making an exception to its confidentiality approach by publicly providing information on the issues it is facing in gaining full access to Ukrainian prisoners of war, if this would not go against the interests of the prisoners of war themselves.

20. The Assembly recognises the scope of the mandate of the ICRC and the possible constraints this may impose. In this respect, the Assembly welcomes the dialogue it has engaged with the ICRC on the topic of forcibly displaced Ukrainians (particularly children), prisoners of war and civilian captives, and hopes to further develop such dialogue in order to support and work with the ICRC in fulfilling its mandate and ensuring the safe return to Ukraine of its people.

21. The Assembly considers that the publication of disaggregated data in ICRC reports would provide more transparent information on the places where prisoners of war are held, since it is currently impossible in these reports to distinguish between different types of visits, namely between Russian or Ukrainian prisoners of war. Thus, while it is clear that the ICRC has been granted access to Ukrainian places of detention for Russian prisoners of war, it is less obvious to determine the extent to which such access has in reality been granted in the Russian Federation or the temporarily occupied territories of Ukraine where prisoners of war are held.

22. The Assembly notes the role played by the intervention of third parties in exchanges of prisoners of war (including captive Ukrainian civilians in some cases). While welcoming all such exchanges, the Assembly would encourage the establishment of a more permanent mechanism for the exchange or the release of Ukrainian prisoners of war and civilian captives in the Russian Federation or in the temporarily occupied territories of Ukraine, with the active involvement of the ICRC and other relevant stakeholders which could influence positively the outcome. In this respect, the Assembly supports the idea of an "all for all" exchange, that is, a comprehensive swap that would involve both parties exchanging all captured individuals, without leaving anyone behind. Indeed, such an approach could be a means to build up mutual confidence in this matter, as it would address humanitarian concerns and alleviate the families affected by the conflict.

23. Recalling Resolution 2482 (2023) on "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine", the Assembly welcomes the fact that a number of countries have already exercised universal jurisdiction in cases related to the war of aggression against Ukraine, regardless of where the alleged crime was committed and irrespective of the accused's nationality, country of residence, or any other connection to the prosecuting entity. It urges Council of Europe member States and other States to make use of the principle of universal jurisdiction according to their national legislation to investigate and prosecute alleged crimes committed in relation to the deprivation of liberty, treatment and prosecution of Ukrainian prisoners of war and civilian captives. The Assembly also calls for increased support for and participation in the activities of the Joint Investigation Team "Ukraine case" based at Eurojust and the investigation conducted by the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court.

24. The Assembly is convinced that Interpol could play an effective role in the search for war criminals who committed crimes against Ukraine and Ukrainians. It calls on other international organisations and all States to facilitate the search for and prosecution of war criminals, using not only criminal law but also administrative measures, such as expulsion from third countries.

25. The United Nations and the Moscow mechanism of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) have found that torture used by the Russian authorities in the Russian Federation and in the temporarily occupied territories of Ukraine has been widespread and systematic, in particular as regards the horrific treatment of Ukrainian prisoners of war and civilians held in detention facilities in the Russian Federation. As prisoners of war and civilian captives are released and returned, it is crucial that appropriate rehabilitation programmes are made available, in collaboration with the authorities and civil society organisations already working in this field, and with adequate financial and expert resources to provide the long-term comprehensive support needed. The Assembly believes that a dedicated programme will be necessary, with sufficient funding allocated, which can cater to the complex medical, psychological and social rehabilitation needs of released persons. The Council of Europe and its member States could play an important role in providing both expertise and financial support to such an initiative, to which frozen assets of the Russian Federation might also be dedicated.

26. The Assembly welcomes the establishment of the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine (the Register), a significant international effort and the first step towards a mechanism that will ensure justice and compensation for Ukraine and its people, which aims to create a factual and evidentiary basis for reparations for the Russian Federation's violations of international law. Acknowledging that war crimes often go unpunished without adequate documentation, the Assembly believes that each claim submitted to the Register will demonstrate the human cost of the war and that submitting a claim signals a step toward personal justice, acknowledgment, and recognition of the harm done, even before any reparative measures are in place. The Assembly strongly encourages the submission of claims so that the Register acts as an archive for future generations, ensuring that the experiences of prisoners of war and their families are preserved in history. Moreover, it strongly believes that submitting claims to the Register is essential for ensuring justice, compensation and accountability. Moreover, the Assembly considers the Register as an important tool to empower victims and their families to have a voice in shaping the post-war legal and humanitarian landscape, holding the aggressors accountable, and seeking rightful reparations. The Assembly, thus, calls all Council of Europe member States as well as observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly which have not yet done so, to join the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine.

27. Deploring that 30 Ukrainian civilian journalists and media workers remain unlawfully detained in appalling conditions by the Russian Federation, the Assembly welcomes the release of Crimean Tatars together with prisoners of war and civilians from Russian captivity on 28 June 2024. The Assembly recalls that although the illegal Russian detentions started back in 2014, many of those abducted have been captured after the beginning of the full-scale war in 2022. The Assembly underlines that the situation in the temporarily occupied Crimea remains particularly difficult, and urges its members to engage their governments, civil society, and media networks to raise awareness of the plight of Ukrainian journalists. The Assembly also calls for sustained international pressure on the Russian Federation to release the detained journalists and to provide immediate access for independent international bodies to inspect the conditions in which these journalists are held. Here too, the international community must insist on transparency and accountability to protect the human dignity and rights of those unlawfully imprisoned.

28. The Assembly wishes to mark its appreciation for the work carried out by the Ukrainian authorities, including the President’s Office, the Co-ordination Headquarters for the Treatment of Prisoners of War, the Office of the Prosecutor General of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs, in particular the Office for Missing Persons in Special Circumstances (Secretariat of the Commissioner for Missing Persons in Special Circumstances), the State Boarder Guard Service of Ukraine and the Ombudsman of Ukraine, who work together and spare no efforts in ensuring the release of prisoners of war and civilians in Russian captivity and in clarifying the fate of missing persons.

29. Acknowledging the role civil society organisations play in supporting the families of prisoners of war and civilian captives, the Assembly recommends that co-operation be increased with them. Such co-operation would entail providing them with financial support, sharing best practices, and promoting advocacy efforts aimed at maintaining international attention on the issue.

Resolution 2573 (2024)

30. Commending the Office of the Prosecutor General of Ukraine for the criminal proceedings it has undertaken concerning the deprivation of liberty of 14 938 civilians, the Assembly looks forward to the completion of these proceedings in line with the requirements of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and of Ukrainian legislation.

31. Acknowledging that not all released civilians have returned to Ukraine, the Assembly encourages the Council of Europe member States to support their relocation to third countries for those who so wish.

32. Conscious that the issue will not be solved in a short period of time and that co-ordinated efforts will have to be strengthened, the Assembly will remain seized of the topic of Ukrainian prisoners of war and civilian captives by the Russian Federation until the last person is released.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2285 (2024)[1]
Version provisoire

Personnes disparues, prisonniers de guerre et personnes civiles en captivité en raison de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa Résolution 2573 (2024) «Personnes disparues, prisonniers de guerre et personnes civiles en captivité en raison de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» et soulignant son soutien indéfectible à l'Ukraine dans sa lutte pour obtenir une victoire décisive sur la Fédération de Russie à la suite de l'agression militaire de grande ampleur lancée le 24 février 2022 par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, l'Assemblée parlementaire condamne une nouvelle fois la situation liée au sort des prisonniers de guerre et des personnes civiles maintenues en captivité par la Fédération de Russie et continuera de se mobiliser jusqu'à ce que la dernière personne détenue soit libérée et/ou rapatriée.

2. L'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe devrait veiller à ce que cette question reste au premier rang des priorités politiques internationales de tous les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les États observateurs et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée afin d'empêcher que des personnes ne disparaissent entre les mains de la Fédération de Russie, de faire la lumière sur l'identité et le lieu où se trouvent les personnes disparues, de garantir, conformément au droit international humanitaire et aux normes en matière de droits humains, le traitement approprié des prisonniers de guerre et des civils ukrainiens retenus en captivité par la Fédération de Russie, leur remise en liberté rapide, leur réadaptation socio-médicale et l'obligation de rendre des comptes de la Fédération de Russie et des auteurs des crimes commis contre ces personnes.

3. Convaincue qu'il partage la même priorité politique, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à suivre de près cette question dans le cadre de ses délibérations continues concernant le Registre des dommages pour l'Ukraine et les prochaines étapes vers la création d'un mécanisme solide qui garantira la justice et l'indemnisation de l'Ukraine et de sa population, notamment la mise en place d'un mécanisme international d'indemnisation des victimes et la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine.

4. L'Assemblée rappelle au Comité des Ministres que les États partenaires, y compris les États membres du Conseil de l'Europe, peuvent introduire un ensemble de sanctions internationales ciblées contre les fonctionnaires russes responsables de la privation illégale de liberté de civils ukrainiens. Dans le même ordre d'idées, et sur la base du principe de compétence universelle, les États partenaires peuvent engager des poursuites pénales contre les fonctionnaires russes responsables de la privation illégale de liberté de civils.

5. L'Assemblée se tient à la disposition du Comité des Ministres pour examiner, lors d'une future réunion du Comité mixte, les éventuelles prochaines actions à mener sur la question des prisonniers de guerre et des civils ukrainiens maintenus en captivité par la Fédération de Russie.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance) (voir Doc. 16050, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Mariia Mezentseva-Fedorenko). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance).

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2285 (2024)[1]
Provisional version

Missing persons, prisoners of war and civilians in captivity as a result of the war of aggression of the Russian Federation against Ukraine

Parliamentary Assembly

1. Referring to its Resolution 2573 (2024) "Missing persons, prisoners of war and civilians in captivity as a result of the war of aggression of the Russian Federation against Ukraine" and underlining its unwavering support to Ukraine for ensuring decisive victory over the Russian Federation following the full-scale military aggression against Ukraine unleashed by the Russian Federation on 24 February 2022, the Parliamentary Assembly reiterates its condemnation of the situation related to the fate of prisoners of war and civilians held in Russian captivity and will remain involved until the last captive is released and/or repatriated.

2. The Assembly believes that the Council of Europe should ensure that this topic remains high on the international political agenda of all Council of Europe member States as well as observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly in order to prevent that persons go missing in the hands of the Russian Federation, to clarify the identity and whereabouts of missing persons, to ensure the proper treatment of Ukrainian prisoners of war and civilians held in Russian captivity in line with international humanitarian law and human rights standards, their prompt release, their socio-medical rehabilitation, and the accountability of the Russian Federation and the perpetrators of the crimes committed against these persons.

3. Convinced that it shares the same political priority, the Assembly invites the Committee of Ministers to keep the topic under close scrutiny in the context of its continuous deliberations regarding the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine and the next steps towards creating a reliable mechanism that will ensure justice and compensation for Ukraine and its people, notably the setting up of an international mechanism to compensate the victims and the establishment of a special tribunal for the crime of aggression against Ukraine.

4. The Assembly reminds the Committee of Ministers that partner States, including Council of Europe member States, may introduce packages of international targeted sanctions against Russian officials responsible for the unlawful deprivation of liberty of Ukrainian civilians. In the same vein, and based on the principle of universal jurisdiction, partner States may initiate criminal prosecution against Russian officials responsible for the unlawful deprivation of liberty of civilians.

5. The Assembly remains available to discuss with the Committee of Ministers possible next steps on the issue of Ukrainian prisoners of war and civilians held in Russian captivity during a future Joint Committee meeting.

1. *Assembly debate* on 2 October 2024 (29th sitting) (see Doc. 16050, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Mariia Mezentseva-Fedorenko). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2024 (29th sitting).

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2574 (2024)[1]
Version provisoire

Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine

Assemblée parlementaire

1. La Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002. De ce fait, le pays a souscrit et convenu d'honorer plusieurs engagements spécifiques énumérés dans l'Avis 234 (2002) de l'Assemblée parlementaire. À ce jour, le pays a signé 94 traités du Conseil de l'Europe, dont 91 ont été ratifiés.

2. L'Assemblée réitère son soutien sans réserve à l'État de Bosnie-Herzégovine et à tous ses citoyens et citoyennes et invite instamment tous les États membres du Conseil de l'Europe à respecter son ordre constitutionnel et juridique, sa souveraineté et son intégrité territoriale.

3. L'Assemblée félicite les autorités de Bosnie-Herzégovine pour le rythme des réformes entreprises depuis 2022, notamment l'adoption d'une loi sur la prévention des conflits d'intérêts, d'amendements à la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, d'une loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et d'une loi désignant l'institution du médiateur des droits de l'homme comme mécanisme national de prévention de la torture et des mauvais traitements.

4. L'Assemblée note avec satisfaction qu'à la suite de ces réformes, le Conseil européen a décidé d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine en mars 2024.

5. L'Assemblée déplore que les élections de 2022 aient été organisées pour la quatrième fois dans un cadre juridique et constitutionnel en violation de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), comme l'a clairement indiqué l'arrêt rendu en 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci.* L'Assemblée regrette que, comme l'a souligné la Mission internationale d'observation des élections générales de 2022, la fragmentation croissante selon des lignes ethniques et les divergences de vues correspondantes sur l'avenir du pays restent une source de préoccupation pour le fonctionnement des institutions démocratiques. L'Assemblée rappelle que, depuis l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe en 2002, elle n'a cessé de plaider en faveur d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine.

6. L'Assemblée note que le Comité des Ministres a déjà adopté cinq résolutions intérimaires appelant les autorités et les responsables politiques à assurer la conformité du cadre constitutionnel et législatif avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle renvoie également à la décision du Comité des Ministres adoptée les 11-13 juin 2024, qui «insist[ait] [...] fermement sur l'importance capitale de relancer immédiatement les travaux de réforme électorale, tout en poursuivant toutes les consultations nécessaires pour éliminer la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique ou le fait de ne pas remplir la combinaison de conditions relatives à l'appartenance ethnique et au lieu de résidence pour les élections à la Présidence et à la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine.»

7. L'Assemblée se félicite des modifications apportées à la législation électorale en vue de garantir l'intégrité du processus électoral, conformément aux normes européennes et aux recommandations formulées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE), le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance) (voir Doc. 16039, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteurs: M. Zsolt Németh et M. Aleksandar Nikoloski). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2024 (29e séance).

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). L'Assemblée est néanmoins préoccupée par le fait que ces changements ont dû être promulgués par le Haut Représentant et n'ont pas pu être adoptés par les autorités de Bosnie-Herzégovine malgré le niveau élevé d'accord des partis politiques sur le contenu de ces réformes.

8. L'Assemblée exprime son inquiétude face au refus délibéré des autorités de la Republika Srpska de mettre en œuvre les décisions finales et contraignantes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Elle est également préoccupée par le fait que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine ne puisse pas fonctionner à plein régime, ce qui nuit à l'efficacité et à la crédibilité du système judiciaire. L'obstruction délibérée du fonctionnement de la Cour constitutionnelle porte atteinte aux trois principes fondamentaux du Conseil de l'Europe: la démocratie, les droits humains et l'État de droit. L'Assemblée invite donc instamment les autorités compétentes à nommer tous les juges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

9. L'Assemblée se réfère à la résolution A/RES/78/282 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la Journée internationale de réflexion et de commémoration du génocide commis à Srebrenica en 1995, qui rappelle les arrêts du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et de la Cour internationale de Justice sur le génocide commis à Srebrenica en 1995. L'Assemblée réaffirme que, en droit international, la responsabilité pénale pour crime de génocide est individuelle et ne peut être attribuée à aucun groupe ethnique, religieux ou autre, ni à aucune communauté dans son ensemble. Elle se rallie à l'appel lancé aux États pour «préserver les faits établis, notamment au moyen de leur système éducatif, en élaborant des programmes appropriés, y compris dans le cadre du devoir de mémoire, afin de prévenir le négationnisme et le révisionnisme, ainsi que la survenue de génocides à l'avenir».

10. En ce qui concerne le renforcement des institutions démocratiques et de l'État de droit, l'Assemblée appelle les autorités de Bosnie-Herzégovine:

10.1. à mettre la législation électorale en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme et à garantir l'égalité et la non-discrimination entre les citoyens et citoyennes;

10.2. à veiller au bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, conformément aux avis de la Commission de Venise sur le mode d'élection des juges à la Cour constitutionnelle et sur certaines questions relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine;

10.3. à adopter une nouvelle loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs en tenant compte des recommandations formulées dans l'avis intérimaire de la Commission de Venise sur les suites données aux avis précédents sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs;

10.4. à améliorer l'efficacité du cadre institutionnel et adopter les réformes en vue de réaliser les objectifs et les conditions requis avant la fermeture du Bureau du Haut Représentant, tels que définis par le Conseil de mise en œuvre de la paix;

10.5. à intensifier la lutte contre la corruption, à améliorer le cadre juridique de la prévention de la corruption et à mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire du GRECO sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs;

10.6. à adopter une législation garantissant le financement permanent des trois radiodiffuseurs publics et la transparence de la propriété des médias.

11. Pour ce qui est de la protection des droits humains, l'Assemblée:

11.1. rappelle l'engagement pris par la Bosnie-Herzégovine lors de son adhésion de poursuivre les réformes dans le domaine de l'éducation et demande à nouveau aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer tous les aspects de la ségrégation et de la discrimination dans l'éducation. Cette action devrait promouvoir le droit à l'enseignement basé sur la langue maternelle et à l'enseignement multilingue, comme le préconise l'UNESCO;

11.2. encourage la mise en place d'un tronc commun d'enseignement de l'histoire permettant à tout un chacun de comprendre la diversité des points de vue, tout en interdisant d'honorer des individus condamnés pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre dans les programmes scolaires;

11.3. exhorte les partis politiques et les médias à lutter contre le discours de haine, en particulier dans le contexte des campagnes électorales, conformément aux recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

12. L'Assemblée, tout en se félicitant des évolutions positives constatées dans un certain nombre de domaines, reste préoccupée par l'absence ou l'insuffisance de progrès accomplis dans certains domaines essentiels pour le fonctionnement des institutions démocratiques. Elle décide par conséquent de poursuivre son suivi du respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine.

13. L'Assemblée invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à traduire cette résolution et le présent exposé des motifs dans les langues nationales et à rendre ces traductions publiques.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2574 (2024)[1]
Provisional version

The honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina

Parliamentary Assembly

1. Bosnia and Herzegovina joined the Council of Europe on 24 April 2002. Accordingly, it entered into, and agreed to honour, a number of specific commitments which are listed in Opinion 234 (2002) of the Parliamentary Assembly. To date, the country has signed 94 Council of Europe treaties, of which 91 have been ratified.

2. The Assembly reiterates its full support for the State of Bosnia and Herzegovina and all its citizens and urges all Council of Europe member States to respect its constitutional and legal order, sovereignty and territorial integrity.

3. The Assembly congratulates the authorities of Bosnia and Herzegovina for the pace of reforms since 2022, notably the adoption of a Law on the prevention of conflict of interest, amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council, a Law on anti-money laundering and countering the financing of terrorism and a Law designating the human rights Ombudsman as national preventive mechanism against torture and ill-treatment.

4. The Assembly is pleased to note that following these reforms, the European Council decided to open accession negotiations with Bosnia and Herzegovina in March 2024.

5. The Assembly laments the fact that the 2022 elections were held for the fourth time under a legal and constitutional framework which is in violation of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) as made clear by the 2009 judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Sejdić and Finci.* The Assembly regrets that, as pointed out by the International Election Observation Mission for the 2022 general elections, "the increasing segmentation along ethnic lines and the corresponding divergent views on the future of the country remain a concern for the functioning of democratic institutions". The Assembly recalls that, since the country's accession to the Council of Europe in 2002, it has consistently and repeatedly urged for a constitutional reform in Bosnia and Herzegovina.

6. The Assembly notes that the Committee of Ministers has already adopted five interim resolutions calling on the authorities and political leaders to bring the constitutional and legislative framework into line with requirements of the European Convention on Human Rights. It also refers to the Committee of Ministers decision of 11-13 June 2024 by the Committee of Ministers which "insisted... firmly on the utmost importance of instantly relaunching the electoral reform work, while pursuing all consultations necessary aimed at eliminating discrimination based on ethnic affiliation or failure to meet a combination of ethnic affiliation and place of residence in elections for the Presidency and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina."

7. The Assembly welcomes the changes introduced to the electoral legislation with a view to ensuring the integrity of the electoral process in line with European standards and the recommendations made by the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR), the Group of States against Corruption (GRECO) and the European Commission for

1. *Assembly debate* on 2 October 2024 (29th sitting) (see Doc. 16039, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Zsolt Németh and Mr Aleksandar Nikoloski). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2024 (29th sitting).

Democracy through Law (Venice Commission). However, the Assembly is concerned that these changes had to be enacted by the High Representative and could not be adopted by the authorities of Bosnia and Herzegovina despite the high level of agreement of the political parties on the substance of these reforms.

8. The Assembly expresses its concern regarding the deliberate failure of the Republika Srpska authorities to implement the final and binding decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. It is also concerned by the fact that the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina cannot function at full capacity, which hinders the effectiveness and credibility of the judicial system. Deliberately obstructing the functioning of the Constitutional Court undermines all three basic principles of the Council of Europe: democracy, human rights and the rule of law. The Assembly therefore urges the competent authorities to nominate all judges to the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina.

9. The Assembly refers to the United Nations General Assembly Resolution A/RES/78/282 on the International Day of Reflection and Commemoration of the 1995 Genocide in Srebrenica, which recalls the judgments of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the International Court of Justice on genocide committed in Srebrenica in 1995. The Assembly reiterates that criminal accountability under international law for the crime of genocide is individualised and cannot be attributed to any ethnic, religious or other group or community as a whole and joins the call on States to: “preserve the established facts, including through their educational systems by developing appropriate programmes, also in remembrance, towards preventing denial and distortion, and occurrence of genocides in the future”.

10. As regards the strengthening of democratic institutions and the rule of law, the Assembly calls on the authorities of Bosnia and Herzegovina to:

10.1. bring the electoral legislation in line with the European Convention on Human Rights and ensure the equality and non-discrimination of citizens;

10.2. ensure the proper functioning of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, in line with the Venice Commission’s opinions on the method of electing judges to the Constitutional Court and on certain issues relating to the functioning of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina;

10.3. adopt a new law on the High Judicial and Prosecutorial Council taking into consideration the recommendations contained in the Venice Commission’s Interim Follow-up Opinion to previous Opinions on the High Judicial and Prosecutorial Council;

10.4. improve the efficiency of the institutional framework, and adopt reforms with a view to meeting the objectives and conditions required prior to the closure of the Office of the High Representative as set out by the Peace Implementation Council;

10.5. intensify the fight against corruption, improve the legal framework for the prevention of corruption and implement the outstanding recommendations contained in the Second Interim Compliance Report by the GRECO on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors;

10.6. adopt legislation ensuring permanent funding of the three public broadcasters and transparency in the ownership of media outlets.

11. As regards the protection of human rights, the Assembly:

11.1. recalls Bosnia and Herzegovina’s accession commitment to continue reforms in the field of education and reiterates its call on the authorities to take all necessary steps to eliminate all aspects of segregation and discrimination in education. Such action should promote the right to mother language-based education and multilingual education as promoted by UNESCO;

11.2. encourages the establishment of a common core curriculum in history allowing for all to understand the diversity of points of views, while prohibiting the honouring in the school curriculums of individuals convicted of genocide, crimes against humanity and war crimes;

11.3. urges political parties and media outlets to address hate speech, in particular in the context of electoral campaigns, in line with the recommendations of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).

12. The Assembly, while welcoming positive developments in a number of areas, remains concerned about the lack of, or insufficient progress in some areas crucial for the functioning of democratic institutions. Therefore, it resolves to pursue its monitoring of the honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina.

13. The Assembly invites the authorities of Bosnia and Herzegovina to translate this resolution and its explanatory memorandum into the national languages, and to make these translations public.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2575 (2024)[1]
Version provisoire

Commémoration du 90e anniversaire de l'Holodomor – l'Ukraine à nouveau confrontée à la menace d'un génocide

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne que l'actuelle guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine doit être replacée dans le contexte d'une tentative antérieure d'anéantissement de la nation ukrainienne, à savoir l'Holodomor, dont le 90e anniversaire a été commémoré en novembre 2023.

1.1. L'Holodomor, génocide par famine artificielle, a entraîné la mort de millions d'Ukrainiens, soustraits aux regards des observateurs étrangers établis dans les zones urbaines.

1.2. Des documents jusqu'ici secrets, rendus publics après la «Révolution orange», montrent que la famine était la conséquence voulue des politiques imposées par le régime soviétique. La famine artificielle a visé principalement les Ukrainiens à l'intérieur de la République socialiste soviétique d'Ukraine, ainsi que les Ukrainiens vivant dans d'autres régions de l'Union soviétique; seuls les Kazakhs de souche, qui pourraient bien avoir été visés par le Kremlin pour des raisons similaires, ont subi des pertes en vies humaines comparables.

1.3. Selon le récit officiel russe, cette famine a été la conséquence involontaire d'une politique économique erronée menée par Joseph Staline. Mais les documents montrent qu'il n'y avait pas de pénurie de céréales jusqu'à ce que les autorités confisquent jusqu'aux semences qui auraient permis d'assurer la récolte de l'année suivante. Les documents révèlent également que la confiscation des denrées alimentaires ne visait pas seulement les céréales, mais toutes les denrées alimentaires trouvées dans les maisons des paysans ukrainiens lors des perquisitions brutales menées par des fonctionnaires, y compris lorsque les membres d'une famille étaient déjà morts ou agonisaient sur le sol.

1.4. Le caractère mortifère de la famine artificielle a été renforcé par le fait que les troupes du NKVD (le Commissariat du peuple aux Affaires intérieures) encerclaient les villages et les régions sinistrés, en empêchant les habitants de s'enfuir et en bloquant l'entrée de toute denrée alimentaire dans les régions visées.

1.5. L'Union soviétique a également refusé l'aide internationale proposée par plusieurs pays pour soulager les souffrances en Ukraine et au contraire exporté le blé Ukrainien confisqué à l'étranger.

1.6. La famine artificielle a été précédée d'une campagne de simulacres de procès, de disparitions forcées et d'autres formes de répression à l'encontre des élites intellectuelles ukrainiennes, qui constituaient l'épine dorsale culturelle de la nation ukrainienne. Cette campagne de terreur et de répression dirigée contre «l'intelligentsia» ukrainienne a eu lieu des années avant que les purges et la campagne de terreur menées par Staline à la fin des années 1930 ne s'abattent aussi sur de nombreux Russes de souche et sur les membres d'autres nationalités soviétiques.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (30e séance) (voir Doc. 16028, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Knut Abraham). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (30e séance).

1.7. Ces mesures spéciales, notamment la confiscation de toutes les denrées alimentaires lors des perquisitions à domicile et les blocus du NKVD, ainsi que la répression de l'élite intellectuelle, n'ont été appliquées qu'en Ukraine et dans d'autres régions principalement peuplées d'Ukrainiens, et non dans d'autres parties de l'Union soviétique touchées par la famine.

1.8. L'Assemblée conclut donc que la destruction systématique d'abord des dirigeants politiques et culturels, qui formaient l'épine dorsale culturelle de la nation ukrainienne, puis de millions d'Ukrainiennes et d'Ukrainiens ordinaires, a été délibérément conçue comme un génocide. Le génocide, selon la définition donnée par la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide), n'exige pas l'élimination physique de tous les membres du groupe cible. Il suffit que les conditions de vie soient rendues si difficiles que l'existence du groupe en tant que tel, dans son ensemble ou en partie, est mise en péril.

1.9. Jusqu'à la chute de l'Union soviétique, les Ukrainiens ont continué à souffrir du silence de plomb imposé par le régime soviétique sur l'Holodomor. Après l'indépendance de l'Ukraine, et en particulier depuis la «Révolution orange», le peuple ukrainien a connu une renaissance de sa langue, de sa culture et de sa conscience politique, qui s'est accompagnée d'un indéniable engagement en faveur des droits humains et de l'État de droit. Leur résilience face au génocide et à la répression brutale historique et présente mérite la plus grande admiration.

2. L'Assemblée exprime sa profonde inquiétude face à la menace génocidaire à laquelle l'Ukraine est à nouveau confrontée dans le cadre de la guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie, en constatant que:

2.1. la propagande russe, y compris les déclarations au plus haut niveau, nie le droit même du peuple ukrainien à exister sous forme de nation indépendante;

2.2. les méthodes utilisées par l'armée russe dans la guerre contre l'Ukraine et les actes commis par les autorités russes illégales dans les territoires ukrainiens temporairement occupés montrent que ces déclarations ne sont pas de simples menaces;

2.3. les massacres de Boutcha et d'Irpine et ceux qui ont été découverts dans d'autres villes libérées de l'occupation russe, ainsi que l'utilisation d'explosifs puissants et même d'armes thermobariques et à sous-munitions dans des zones fortement peuplées, constituent des crimes de guerre et, compte tenu de leur caractère généralisé et systématique, des crimes contre l'humanité. Il en va de même pour le siège et la destruction de la ville de Marioupol, le bombardement intensif de Kharkiv, d'Odessa et d'autres villes ukrainiennes, même éloignées de la ligne de front, et le ciblage et la destruction systématiques d'infrastructures civiles vitales telles que les hôpitaux, les marchés, les centrales électriques, le chauffage urbain, les installations de stockage et de transformation des denrées alimentaire;

2.4. la traque systématique des élites politiques et culturelles ukrainiennes patriotiques (responsables locaux, dirigeants communautaires, etc.), leur «filtrage» et les mauvais traitements qui leur sont infligés dans des chambres de torture improvisées par les autorités d'occupation illégales, l'incorporation de force dans l'armée russe des hommes vivant dans les zones temporairement occupées de l'Ukraine et la destruction systématique de l'héritage spirituel et du patrimoine culturel du peuple ukrainien tel que les églises, les musées, les maisons d'éditions et les monuments témoignent de l'intention des occupants russes de détruire la nation ukrainienne partout où ils le peuvent;

2.5. le transfert et la déportation forcés de dizaines de milliers d'enfants ukrainiens vers des territoires ukrainiens temporairement occupés ou des régions éloignées de la Fédération de Russie et du Bélarus constituent un crime de guerre, un crime contre l'humanité et pourraient bien constituer un élément de génocide. L'Assemblée se félicite des mandats d'arrêt délivrés par la Cour pénale internationale (CPI) à l'encontre de Vladimir Poutine et de la Commissaire russe aux droits de l'enfant, Maria Lvova-Belova;

2.6. comme dans les années 1930, la Fédération de Russie utilise une nouvelle fois la nourriture comme une arme, non seulement contre l'Ukraine, mais aussi dans le but d'aggraver l'insécurité alimentaire au niveau mondial. En bloquant et en menaçant les navires en mer Noire, la Fédération de Russie a transformé le commerce en arme et a perturbé les expéditions de céréales vers l'Afrique et d'autres régions. Les agriculteurs ukrainiens font face à de graves pénuries de ressources, alors que les forces russes ont délibérément bombardé des terres agricoles, miné des champs et détruit des infrastructures agricoles essentielles. La catastrophe du barrage de Kakhovka a provoqué à elle seule des dégâts d'un montant estimé à 387,71 millions de dollars, privant d'irrigation près de 600 000 hectares de terres agricoles.

3. En conséquence, l'Assemblée:

3.1. reconnaît l'Holodomor de 1932-1933 en Ukraine comme un génocide contre le peuple ukrainien et invite tous les parlements nationaux qui ne l'ont pas encore fait à agir de même;

3.2. félicite l'Ukraine pour les enquêtes approfondies menées par les services de sécurité (SBU) et le Bureau du procureur général depuis 2009. Ces enquêtes judiciaires ont révélé l'ampleur effroyable du crime et les méthodes brutales utilisées, et elles ont identifié ses instigateurs et ses auteurs, en particulier Joseph Staline. Enfin, elles ont permis d'établir leur motivation: détruire le peuple ukrainien comme groupe national, afin d'assurer une domination russe sans entrave de l'Union soviétique;

3.3. invite tous les gouvernements à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour aider le peuple ukrainien à lutter contre l'agression génocidaire en cours contre sa nation et à demander des comptes aux auteurs des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis dans le cadre de la guerre d'agression russe;

3.4. rappelle que toutes les parties contractantes à la Convention sur le génocide, y compris l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, ont pris l'engagement juridique de prévenir et de réprimer tout acte de génocide et peuvent demander aux organes compétents des Nations Unies de prendre les mesures qui s'imposent;

3.5. invite tous les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe ainsi que les États dont les parlements bénéficient du statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à faire usage de tous les instruments dont ils disposent, y compris dans le cadre de la Convention sur le génocide, pour prévenir tout nouvel acte de génocide contre le peuple ukrainien comme groupe national, notamment la tentative de génocide et l'incitation directe et publique au génocide, et à veiller à ce que les auteurs d'actes antérieurs de ce type soient punis;

3.6. invite le procureur de la CPI à envisager d'examiner les allégations de génocide contre le peuple ukrainien, de manière générale pour la situation en Ukraine, y compris dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, et plus particulièrement pour le transfert d'enfants ukrainiens.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2575 (2024)[1]
Provisional version

Commemorating the 90th anniversary of the Holodomor – Ukraine once again faces the threat of genocide

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stresses that the present war of aggression of the Russian Federation against Ukraine must be seen in the context of an earlier attempt to wipe out Ukrainian nationhood, namely the Holodomor, whose 90th anniversary was commemorated in November 2023.

1.1. The Holodomor, genocide by artificial famine, resulted in the deaths of millions of Ukrainians, shielded from the view of foreign observers located in urban areas.

1.2. Hitherto secret documents published after the "Orange Revolution" show that the famine was the intended result of the policies imposed by the Soviet regime. The artificial famine targeted mostly Ukrainians, within the Ukrainian Soviet Socialist Republic as well as Ukrainians living in other regions of the Soviet Union; only ethnic Kazakhs, who may well have been targeted by the Kremlin for similar reasons, suffered comparable loss of life.

1.3. According to the official Russian narrative, the famine was the unintended result of erroneous economic policies pursued by Josef Stalin. But documents show there was no shortage of grain until the authorities confiscated even the seed grain that would have ensured the following year's harvest. Documents also show that the confiscation of food targeted not only grain, but any and all foodstuffs found in Ukrainian farmers' houses in brutal searches carried out by officials even when family members were already dead or dying on the floor.

1.4. The deadliness of the artificial famine was heightened by the fact that NKVD (People's Commissariat for Internal Affairs) troops surrounded the stricken villages and regions, preventing the inhabitants from escaping and blocking any foodstuff from entering the target regions.

1.5. The Soviet Union also refused international aid offered by several countries to alleviate the suffering in Ukraine and instead exported confiscated Ukrainian grain abroad.

1.6. The artificial famine was preceded by a campaign of show trials, enforced disappearances and other forms of repression against the Ukrainian intellectual elites – the cultural backbone of Ukrainian nationhood. This campaign of terror and repression targeting the Ukrainian "intelligentsia" took place years before Stalin's purges and terror campaign in the late 1930s also engulfed numerous ethnic Russians and members of other Soviet nationalities.

1.7. These special measures, in particular the confiscation of all foodstuffs in house-to-house searches and the NKVD blockades as well as the repression targeting the intellectual elite were applied only in Ukraine and other regions chiefly populated by Ukrainians, not in other parts of the Soviet Union suffering from famine.

1.8. The Assembly, therefore, determines that the systematic destruction of first the political and cultural leaders, who served as the cultural backbone of the Ukrainian nation, and then millions of ordinary Ukrainians, was deliberately intended as a genocide. Genocide, as defined in the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (the Genocide Convention),

1. *Assembly debate* on 3 October 2024 (30th sitting) (see Doc. 16028, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Knut Abraham). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2024 (30th sitting).

does not require the physical elimination of all members of the target group. It is sufficient that living conditions are made so difficult that the existence of the group as such, in whole or in part, is put in jeopardy.

1.9. Until the fall of the Soviet Union, Ukrainians continued to suffer from the leaden silence about the Holodomor enforced by the Soviet regime. After Ukraine became independent, and in particular since the "Orange Revolution", the Ukrainian people have enjoyed a revival of their language, culture and political consciousness, with unquestionable support for human rights and the rule of law. Such resilience in the face of genocide and historic and present brutal repression deserves the greatest admiration.

2. The Assembly expresses its deep concern in relation to the genocidal threat that Ukraine is facing once again in the ongoing full-scale war of aggression by the Russian Federation, noting that:

2.1. Russian propaganda, including statements at the highest level, deny the Ukrainian people's very right to exist as an independent nation;

2.2. the methods used by the Russian military in the war against Ukraine and the actions of the illegal Russian authorities in the temporarily occupied Ukrainian territories show that these statements are not empty threats;

2.3. the massacres of Bucha and Irpin and those discovered in other towns liberated from Russian occupation and the use of powerful explosives and even thermobaric and cluster munitions in heavily populated areas constitute war crimes and, given their widespread, systematic nature, crimes against humanity. The same is true for the siege and destruction of the city of Mariupol, the heavy shelling of Kharkiv, Odessa and other Ukrainian cities and towns, even ones far from the frontline, and the systematic targeting and destruction of vital civilian infrastructures such as hospitals, markets, power stations, district heating, food storage and processing facilities;

2.4. the systematic tracking down, "filtering out" and ill-treatment in makeshift torture chambers of patriotic Ukrainian political and cultural elites (local officials, community leaders etc.) by the illegal occupation authorities, the forcible incorporation of men living in the temporarily occupied areas of Ukraine into the Russian military and the systematic destruction of the spiritual legacy and cultural heritage of the Ukrainian people such as churches, museums, publishing houses and monuments demonstrate the intention of the Russian occupiers to destroy Ukrainian nationhood wherever they can;

2.5. the forcible transfer and deportation of tens of thousands of Ukrainian children to temporarily occupied Ukrainian territories or faraway regions of the Russian Federation and Belarus is a war crime, a crime against humanity and may well amount to an element of genocide. The Assembly welcomes the arrest warrants by the International Criminal Court (ICC) against Vladimir Putin and the Russian Commissioner for Children's Rights, Maria Lvova-Belova;

2.6. just as in the 1930s, the Russian Federation is once again using food as a weapon, not only against Ukraine but also to exacerbate global food insecurity. By blockading and threatening ships in the Black Sea, the Russian Federation has weaponised trade and disrupted grain shipments to Africa and other regions. Ukrainian farmers face severe shortages of resources, while Russian forces have deliberately bombed farmland, mined fields, and destroyed vital agricultural infrastructure. The Kakhovka Dam disaster alone caused US$387.71 million in damage, cutting off irrigation to nearly 600 000 hectares of farmland.

3. The Assembly therefore:

3.1. recognises the Holodomor of 1932-1933 in Ukraine as a genocide against the Ukrainian people and invites all national parliaments who have not yet done so to do the same;

3.2. commends Ukraine for the thorough investigations carried out by the Security Service (SBU) and the Prosecutor General's Office since 2009. These judicial investigations exposed the horrific scale of the crime and the brutal methods used, and they identified its instigators and perpetrators, in particular Josef Stalin. Finally, they established their motive – to destroy the Ukrainian people as a national group, in order to ensure unfettered Russian domination of the Soviet Union;

3.3. calls on all governments to do their utmost to help the people of Ukraine to fight off the ongoing genocidal assault against their nation and to hold to account the perpetrators of the crimes against humanity and war crimes committed in the context of the Russian war of aggression;

3.4. recalls that all contracting parties to the Genocide Convention, including all member States of the Council of Europe, have undertaken a legal duty to prevent and punish any acts of genocide and may call upon the competent organs of the United Nations to take appropriate action;

3.5. calls on all member and observer States of the Council of Europe as well as States whose parliaments enjoy partner for democracy status with the Assembly to make use of all the instruments at their disposal, including under the Genocide Convention, to prevent any further acts of genocide against the Ukrainian people as a national group, including the attempt to commit genocide and the direct and public incitement to genocide, and to ensure that the perpetrators of earlier such acts are punished;

3.6. invites the Prosecutor of the ICC to consider examining the reported allegations of genocide against the Ukrainian people, generally in respect of the situation in Ukraine, including in the temporarily occupied territories of Ukraine, and more specifically regarding the transfer of Ukrainian children.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2576 (2024)[1]
Version provisoire

Prévention et lutte contre les violences et discriminations à l'encontre des femmes lesbiennes, bisexuelles et queer en Europe

Assemblée parlementaire

1. En dépit des avancées majeures en matière de protection des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) ces dernières années, les attaques visant à nier ces droits ou à les retirer se sont accrues en Europe. Longtemps mises à l'écart, les femmes lesbiennes, bisexuelles et queer (LBQ) sont aujourd'hui particulièrement ciblées par des mouvements anti-genre, qui s'attaquent aux droits des femmes et aux droits des personnes LGBTI, et cherchent à les réduire au silence ou à nier la légitimité de leur place dans l'espace public.

2. Les femmes LBQ font face à la stigmatisation et aux discriminations fondées sur le genre, l'orientation sexuelle et leur identité spécifique, en tant que femmes qui ne se conforment pas aux attentes sociétales, aux rôles stéréotypés liés au genre et à certaines dites normes de féminité. Elles peuvent être victimes de violences physiques, verbales et psychologiques, dont des crimes dits d'«honneur» visant à nier leur orientation sexuelle, à les punir de l'assumer ou à contrôler leur corps. D'autres préjugés peuvent également interagir, en fonction par exemple de l'origine raciale ou ethnique, de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles, du handicap, de l'âge et de la classe sociale. Les préjugés et la stigmatisation peuvent nuire à l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé, aux droits et à la santé sexuels et reproductifs ainsi qu'à la vie privée et familiale des femmes LBQ. Ainsi, la prévention et la lutte contre la violence et les discriminations à l'encontre des femmes LBQ sont une question de droits humains.

3. L'Assemblée parlementaire dénonce l'instrumentalisation des droits des personnes LGBTI à des fins politiques et les discours de haine visant les personnes LGBTI. Elle déplore les actions menées par des structures étatiques en vue de nuire aux personnes LGBTI, dont les femmes LBQ, tels que le soutien à des manifestations anti-égalité et l'adoption de décrets ou de lois visant à restreindre les droits des personnes LGBTI ou à empêcher la diffusion d'informations. L'Assemblée reconnaît que les femmes transgenres lesbiennes et les femmes LBQ racisées font l'objet d'attaques particulièrement violentes et que le sexisme, le racisme, la biphobie, la transphobie et la lesbophobie peuvent mener à des formes de discriminations croisées. L'Assemblée affirme que chaque personne a sa place dans la société et que les injonctions à l'hétéronormativité et à l'effacement doivent cesser. L'affirmation et la protection des droits des personnes LGBTI, dont les femmes LBQ, n'enlèvent pas de droits à d'autres personnes.

4. Les politiques visant à protéger les droits des personnes LGBTI ne prennent pas toujours en compte les difficultés spécifiques rencontrées par les femmes LBQ. L'Assemblée apporte son soutien à la protection et à la promotion des droits des femmes LBQ, dans toute leur diversité, à la lutte contre le discours de haine, quel qu'en soit le motif, et appelle au respect de toutes les identités. Les parlementaires ont un rôle fondamental à jouer dans la lutte contre le discours de haine à l'encontre des personnes LGBTI et peuvent s'engager dans la Plateforme parlementaire pour les droits des personnes LGBTI en Europe. L'Assemblée rappelle à cet égard sa Résolution 2543 (2024) «Liberté d'expression et de réunion des personnes LGBTI en

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (31e séance) (voir Doc. 16043, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Béatrice Fresko-Rolfo). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (31e séance).

Europe», sa Résolution 2417 (2022) «Lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe», sa Résolution 2465 (2022) «Pour des règles du jeu équitables – Mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes dans le monde du sport» et sa Résolution 2395 (2021) «Renforcer la lutte contre les crimes dits 'd'honneur'».

5. La promotion du respect de toutes et de tous, dans toute leur diversité, se fait notamment par le système éducatif qui devrait être un moteur de progrès, et où chacun·e pourrait être soi. Des campagnes d'information et l'affirmation d'un soutien politique fort à la lutte contre toutes les formes de discrimination, prenant en compte leur dimension intersectionnelle, sont nécessaires. L'Assemblée souligne l'importance d'assurer l'accès à des programmes scolaires inclusifs des diversités.

6. Les organes nationaux chargés des questions d'égalité jouent un rôle primordial dans la lutte contre les violences et les discriminations à l'encontre des femmes LBQ. L'Assemblée appelle à la reconnaissance de leur rôle et à leur soutien politique et financier.

7. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle de pionnier pour la protection des droits des personnes LGBTI, dont les femmes LBQ. L'Assemblée rappelle l'importance de la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Elle salue les avancées effectuées ces dix dernières années, dont la création du Comité d'experts sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC). Elle appelle les États membres à soutenir les travaux du Comité dont la préparation d'une première stratégie du Conseil de l'Europe sur la protection des droits des personnes LGBTI.

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

8.1. à adopter, financer et mettre en œuvre des stratégies nationales de protection des droits des personnes LGBTI, préparées en coopération avec les organisations représentant les personnes LGBTI, avec des mesures spécifiques s'adressant aux femmes LBQ;

8.2. à reconnaître les spécificités liées à l'accès des femmes LBQ à leurs droits et à s'assurer que les lois sur les droits des femmes en tiennent compte;

8.3. à mettre en œuvre une législation solide contre les discriminations, et à s'assurer qu'elle contient des dispositions spécifiques concernant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, et tient compte de la dimension intersectionnelle;

8.4. à mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux droits des personnes LGBTI, dont les femmes LBQ;

8.5. à pratiquer une politique de tolérance zéro au sujet des crimes et discours de haine à l'encontre des personnes LGBTI, dont les femmes LBQ, à poursuivre et, le cas échéant, punir les auteur·es de violences motivées par des préjugés à leur encontre, à intensifier la lutte contre la haine anti-LGBTI en ligne et à poursuivre les auteur·es;

8.6. à abroger les amendements législatifs et constitutionnels visant à restreindre les droits et libertés des personnes LGBTI, dont les femmes LBQ, et à interdire les pratiques de conversion et les stérilisations forcées;

8.7. à garantir l'accès à l'information à toutes et à tous sur les différentes orientations sexuelles, identités de genre, expressions de genre et caractéristiques sexuelles, à lutter contre les campagnes de désinformation sur les femmes LBQ et à abroger les lois «anti-propagande LGBTI»;

8.8. à reconnaître les droits parentaux du second parent dans les couples de personnes de même sexe, dans l'intérêt de l'enfant;

8.9. à reconnaître le droit au mariage des couples de personnes de même sexe ou à minima à une union civile donnant accès aux mêmes droits que le mariage, à reconnaître le mariage de couples de même sexe célébré dans un autre pays afin de pouvoir transférer les droits à la sécurité sociale et à garantir le versement de la pension de réversion;

8.10. à reconnaître les craintes de persécutions en raison de l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre ou des caractéristiques sexuelles en tant que motifs d'octroi du droit d'asile et à soutenir les demandes d'asile des personnes LGBTI forcées de fuir leur pays pour ces raisons.

9. En ce qui concerne l'assistance aux femmes LBQ victimes de violences et de discriminations, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

9.1. à ratifier, si tel n'est pas encore le cas, 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») et à la mettre en œuvre;

9.2. à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, la Recommandation CM/Rec (2024)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine et la Recommandation de politique générale n° 17 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI;

9.3. à former les forces de police, les travailleuses et travailleurs sociaux et les autorités judiciaires à l'accueil des femmes LBQ victimes de violence ou discrimination;

9.4. à financer des programmes spécifiques d'aide aux femmes LBQ, notamment des hébergements d'urgence.

10. En ce qui concerne la lutte contre les préjugés, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

10.1. à protéger la liberté d'expression et la visibilité des femmes LBQ dans l'espace public et à soutenir les marches des fiertés;

10.2. à soutenir des programmes d'éducation affective et sexuelle inclusive des diversités dans les établissements scolaires;

10.3. à financer des programmes culturels et éducatifs soutenant le respect des diversités et de lutte contre les stéréotypes sexistes et le discours de haine à l'encontre des personnes LGBTI, dont les femmes LBQ;

10.4. à encourager la mise en place de politiques inclusives dans les secteurs privés et publics;

10.5. à soutenir la recherche et la collecte de données sur les violences et les discriminations à l'encontre des femmes LBQ;

10.6. à organiser des campagnes de sensibilisation sur la lutte contre les préjugés, les discriminations et la violence à l'encontre des personnes LGBTI, dont des femmes LBQ;

10.7. à soutenir les organisations non-gouvernementales de protection des droits des femmes LBQ dans toute leur diversité et à les consulter dans la création de politiques qui concernent les femmes LBQ.

11. En ce qui concerne l'accès aux soins, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

11.1. à former les professionnel·les de santé à l'accueil des patientes LBQ et à leur demander de prendre en compte la diversité des profils et des parcours des patientes;

11.2. à garantir un accès aux soins équitable et sans discrimination à toutes les patientes LBQ, y compris dans les services de procréation médicalement assistée, et à reconnaître l'importance des soins de santé mentale pour toutes et tous.

12. L'Assemblée encourage les parlements nationaux à célébrer la journée internationale de la visibilité lesbienne le 26 avril et à coopérer avec les organisations de protection des droits des femmes LBQ.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2576 (2024)[1]
Provisional version

Preventing and combating violence and discrimination against lesbian, bisexual and queer women in Europe

Parliamentary Assembly

1. Despite major progress on the protection of the rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons in recent years, attacks seeking to deny these rights or withdraw them have increased in Europe. For a long time, lesbian, bisexual and queer (LBQ) women have been sidelined and are now especially targeted by anti-gender movements, which attack women's rights and the rights of LGBTI persons, attempting to silence them or deny them their legitimate place in public spaces.

2. LBQ women experience stigma and discrimination based on gender, sexual orientation and their specific identity as women who do not conform to societal expectations, stereotypical gender-related roles or so-called standards of femininity. They may be victims of physical, verbal and psychological violence including so-called "honour" crimes seeking to deny their sexual orientation, punish them for assuming it or control their bodies. Other prejudices may also interact, depending for example on racial or ethnic origin, gender identity, gender expression and sex characteristics, disability, age and class. Prejudice and stigma can affect access to employment, housing, healthcare, sexual and reproductive health and rights, and the private and family life of LBQ women. Thus, preventing and combating violence and discrimination against LBQ women is a human rights issue.

3. The Parliamentary Assembly denounces the instrumentalisation of the rights of LGBTI persons for political purposes and the hate speech targeting LGBTI persons. It deplores the actions taken by State structures to undermine LGBTI persons including LBQ women, such as support for anti-equality demonstrations and the adoption of decrees or laws seeking to restrict the rights of LGBTI persons or prevent the dissemination of information. The Assembly recognises that lesbian transgender women and racialised LBQ women are subject to particularly violent attacks, and that sexism, racism, biphobia, transphobia and lesbophobia can result in intersecting forms of discrimination. The Assembly asserts that everyone has their place in society and that attempts to impose heteronormativity and self-effacement must end. The assertion and protection of the rights of LGBTI persons including LBQ women do not remove other people's rights.

4. Policies designed to protect the rights of LGBTI persons do not always address the specific challenges faced by LBQ women. The Assembly supports the protection and promotion of the rights of LBQ women in all their diversity, and the fight against hate speech on any ground, and calls for respect for all identities. Parliamentarians have a key role to play in the fight against hate speech targeting LGBTI persons and can take part in the activities of the Parliamentary Platform for the rights of LGBTI people in Europe. In this connection, the Assembly refers to its Resolutions 2543 (2024) "Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe", 2417 (2022) "Combating rising hate against LGBTI people in Europe", 2465 (2022) "The fight for a level playing field – Ending discrimination against women in the world of sport" and 2395 (2021) "Strengthening the fight against so-called 'honour' crimes".

1. *Assembly debate* on 3 October 2024 (31st sitting) (see Doc. 16043, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Béatrice Fresko-Rolfo). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2024 (31st sitting).

5. Promotion of respect for all, in all their diversity, can be achieved in particular through the education system, which should be a force for progress and a setting in which everyone can be themselves. Information campaigns and expressions of strong political support for measures to combat all forms of discrimination, taking account of their intersectional dimension, are needed. The Assembly stresses the importance of providing access to school programmes inclusive of diversities.

6. The national bodies responsible for equality issues play a major part in combating violence and discrimination against LBQ women. The Assembly calls for their role to be recognised and for them to be given political and financial support.

7. The Council of Europe has played a pioneering role in protecting the rights of LGBTI persons including LBQ women. The Assembly highlights the importance of implementing Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member States on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity. It welcomes the progress made over the last ten years, including the creation of a Committee of Experts on Sexual Orientation, Gender Identity and Expression, and Sex Characteristics (ADI-SOGIESC). It calls on member States to support the committee's work, including the preparation of an initial Council of Europe strategy on the protection of LGBTI persons' rights.

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

8.1. adopt, finance and implement national strategies to protect the rights of LGBTI persons, prepared in co-operation with organisations representing LGBTI persons and including specific measures for LBQ women;

8.2. recognise the specific features related to access for LBQ women to their rights and ensure that laws on women's rights take these into account;

8.3. implement robust legislation against discrimination and ensure that it contains specific provisions on discrimination on grounds of sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics, and takes account of the intersectional dimension;

8.4. implement the judgments of the European Court of Human Rights on the rights of LGBTI persons, including LBQ women;

8.5. adopt a zero-tolerance policy on hate crimes and hate speech against LGBTI persons, including LBQ women, to prosecute and, where appropriate, punish perpetrators of violence motivated by prejudices against them, to intensify measures to combat online anti-LGBTI hate, and prosecute the perpetrators thereof;

8.6. repeal legislative and constitutional amendments designed to restrict the rights and freedoms of LGBTI persons, including LBQ women, and to prohibit conversion practices and forced sterilisation;

8.7. guarantee access to information for all on diversity of sexual orientations, gender identities, gender expressions and sex characteristics, to combat disinformation campaigns on LBQ women and to repeal "anti-LGBTI propaganda" laws;

8.8. recognise the parental rights of the second parent in same-sex couples, in the child's best interest;

8.9. recognise the right of same-sex couples to marry or at least to contract a civil union giving them access to the same rights as marriage, to recognise marriages of same-sex couples celebrated abroad so as to be able to transfer social security rights, and to guarantee the payment of survivor's pensions;

8.10. recognise fears of persecution on the grounds of sexual orientation, gender identity, gender expression or sex characteristics as grounds to grant asylum and to support asylum requests from LGBTI persons forced to flee their country for these reasons.

9. With regard to assistance for LBQ women who are victims of violence and discrimination, the Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to:

9.1. ratify, if they have not already done so, the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention") and to implement it;

9.2. implement Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech, Recommendation CM/Rec (2024)4 of the Committee of Ministers to member States on combating hate crime and General Policy Recommendation No. 17 of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on preventing and combating intolerance and discrimination against LGBTI persons;

9.3. train police officers, social workers and judicial authorities on the proper reception of LBQ women victims of violence or discrimination;

9.4. finance specific programmes to support LBQ women, particularly emergency shelters.

10. With regard to combating prejudice, the Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to:

10.1. protect the freedom of expression and visibility of LBQ women in public spaces and support pride marches;

10.2. support sexuality and relationships education programmes inclusive of diversities in schools;

10.3. finance cultural and education programmes supporting respect for diversity and on the fight against sexist stereotypes and hate speech targeting LGBTI persons including LBQ women;

10.4. encourage the establishment of inclusive policies in the private and public sectors;

10.5. support research and data collection on violence and discrimination against LBQ women;

10.6. run awareness-raising campaigns on combating prejudice, discrimination and violence against LGBTI persons, including LBQ women;

10.7. support non-governmental organisations working to protect the rights of LBQ women in all their diversity and to consult them when elaborating policies regarding LBQ women.

11. With regard to access to healthcare, the Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to:

11.1. train health professionals on the proper reception of LBQ patients and ask them to take into account the diversity of patient profiles and life journeys;

11.2. guarantee equitable access to healthcare without discrimination to all LBQ patients, including in medically assisted procreation services, and to recognise the importance of mental healthcare for all.

12. The Assembly encourages national parliaments to celebrate International Lesbian Visibility Day on 26 April and to co-operate with organisations protecting LBQ women’s rights.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2577 (2024)[1]
Version provisoire

Garantir le droit humain à l'alimentation

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est frappée par le phénomène extrêmement paradoxal que connaît le continent européen en matière d'accès à l'alimentation: la faim et la malnutrition sont toujours présentes alors que les denrées alimentaires sont abondantes. Cette coexistence d'abondance et de faim met en évidence les inégalités persistantes qui affectent l'accès à une alimentation saine, adéquate et durable, malgré les ressources disponibles.

2. L'Assemblée estime que le dérèglement climatique, en aggravant les phénomènes météorologiques extrêmes, les crises agricoles et les perturbations des chaînes d'approvisionnement, est susceptible d'aggraver encore ces inégalités et de poser des défis croissants pour assurer un accès équitable et durable à une alimentation saine, adéquate et durable, y compris à l'eau potable, dans les décennies à venir.

3. Les défis entourant l'alimentation en Europe sont majeurs. L'accès des populations à des sources d'approvisionnement fiables et suffisantes est souvent compromis par l'absence de systèmes d'autoproduction efficaces et par le dérèglement climatique et les tensions géopolitiques qui perturbent les chaînes d'approvisionnement traditionnelles. Les systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché sont déséquilibrés, pénalisant les petits producteurs de denrées alimentaires et ne protégeant pas suffisamment leurs droits, ce qui les prive notamment d'une juste rémunération. La logique de marché, prédominante dans certaines régions d'Europe, privilégie les intérêts commerciaux et agricoles, souvent en tension avec l'impératif du droit à l'alimentation. Au lieu de placer au premier plan les individus, en tant que détenteurs de droits fondamentaux en matière d'accès à l'alimentation, cette approche tend à les évaluer en priorité en fonction de leur potentiel économique et de leurs activités agricoles globales, ce qui compromet la pleine reconnaissance du droit à l'alimentation pour toutes et tous.

4. L'Assemblée est pleinement consciente des défis particuliers auxquels fait face l'Europe en raison de la guerre en Ukraine. Selon les autorités ukrainiennes, entre 15 et 18% des terres agricoles ukrainiennes sont actuellement sous occupation temporaire, tandis que les terres de nombreux agriculteurs ukrainiens sont maintenant soit occupées soit détruites. L'agriculture ukrainienne, qui, avant l'invasion, représentait à l'échelle mondiale 10% des exportations de blé et d'orge, 15% des exportations de maïs et 50% des exportations d'huile de tournesol, a été gravement touchée par les bombardements, le minage et la contamination des terres.

5. L'Assemblée est convaincue que seule une approche par le droit permet d'appréhender de façon transversale et cohérente l'ensemble des facteurs sociaux, politiques, économiques et culturels qui influent sur l'accès à l'alimentation et de subordonner de manière fiable les politiques relatives aux systèmes alimentaires à toutes les échelles territoriales aux exigences du contenu du droit à l'alimentation pour toutes et tous.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (31e séance) (voir Doc. 16041, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M Simon Moutquin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (31e séance).
Voir également la Recommandation 2286 (2024).

6. L’Assemblée rappelle que cette approche par le droit repose sur un cadre solide en droit international. Le droit à l’alimentation est un droit humain fondamental consacré par l’article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que l’ensemble des États membres du Conseil de l’Europe ont ratifié et qu’ils sont tenus de respecter, protéger et mettre en œuvre.

7. L’Observation générale n° 12 du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels donne un contenu concret au droit énoncé à l’article 11 du Pacte. Cette interprétation est reconnue par la communauté internationale comme faisant autorité. Selon cette définition, le droit à l'alimentation inclut la garantie de base d'être protégé contre la faim, et l'obligation pour les États de progresser vers la réalisation complète de ce droit en veillant à ce que la nourriture soit disponible, accessible, durable et adéquate pour toutes et tous.

8. L’Assemblée constate que, sur cette base, les instances des Nations Unies ont développé, pendant plus de vingt ans, des outils pour encadrer et expliquer les spécificités d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, dans le but de définir et de faire connaître ce droit et de guider les Etats dans les stratégies à adopter pour sa concrétisation.

9. L’Assemblée attache une importance particulière au cadre conceptuel et stratégique développé par le Groupe d’experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition pour une transformation des systèmes alimentaires qui réponde aux exigences d’une approche fondée sur le droit à l’alimentation et qui permette d’avancer vers la réalisation de l’ensemble des Objectifs de développement durable.

10. Dans les Directives volontaires sur le droit à l’alimentation adoptées au niveau de l’Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2004, les États ont reconnu la nécessité d’entreprendre un examen constitutionnel (ou législatif) afin de faciliter la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Déjà en 1999, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels recommandait aux États d’adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l’application de leur stratégie nationale concernant le droit à l’alimentation.

11. L’Assemblée affirme que le droit constitutionnel à l'alimentation constitue le fondement le plus solide possible, en établissant une obligation pour tous à l'égard du droit à l'alimentation. Elle oblige les pouvoirs publics à prendre des mesures pour le respecter et le protéger en adoptant les lois, politiques et programmes nécessaires pour assurer le respect, la protection et la mise en œuvre progressive de ce droit constitutionnel.

12. L’Assemblée souligne ensuite la nécessité d'adopter des lois-cadres établissant les conditions nécessaires pour une gouvernance des systèmes alimentaires, conformément aux recommandations de la FAO. Ces lois doivent porter sur la coordination intersectorielle, établir des principes directeurs pour garantir le droit à l'alimentation, et prévoir des dispositions budgétaires pour leur mise en œuvre.

13. L’Assemblée constate toutefois qu’aucune constitution des États membres du Conseil de l’Europe ne reconnaît explicitement un droit distinct à l’alimentation, et que les constitutions dont on peut déduire une protection indirecte du droit à l’alimentation comme composante du droit à la dignité, à la santé ou à l’environnement sont peu nombreuses. De même, rares sont les dispositifs législatifs portant une vision globale de la chaîne alimentaire basée sur le droit à une alimentation accessible, durable et adéquate.

14. Par ailleurs, l’Assemblée relève que le droit positif de l’alimentation, c’est-à-dire les normes applicables au secteur agro-alimentaire, à la sécurité alimentaire et à la protection des consommateurs, s’est fortement développé au sein des États membres du Conseil de l’Europe et du droit de l’Union européenne, sans toutefois qu’aucune des branches de ce droit ne se donne pour objectif de garantir l’accès de toutes et tous à l’alimentation.

15. L'Assemblée se félicite de constater que, dans de nombreux États membres, des législations nationales encouragent la pratique de redistribution des excédents agricoles et des invendus des supermarchés et des restaurants sous forme d'aide alimentaire aux plus vulnérables, en liant également cette pratique à la lutte contre le gaspillage alimentaire. De tels dispositifs permettent de garantir le droit d'être nourri, mais ne vont pas nécessairement dans le sens d'une capacité à se nourrir pour subvenir à ses besoins en toute autonomie.

16. Au vu de ces éléments, l’Assemblée invite les États membres du Conseil de l’Europe:

16.1. à inclure explicitement dans leurs dispositions constitutionnelles le droit à l'alimentation, y compris le droit d’accès à l’eau potable. Cette reconnaissance constitutionnelle garantirait une base juridique solide pour la protection de ce droit fondamental, obligeant les branches de l'État à mettre les droits des personnes au cœur des politiques alimentaires et à prendre des mesures concrètes pour respecter, protéger, et réaliser progressivement ce droit;

16.2. à adopter des lois-cadres nationales fondées sur le droit à l'alimentation. Ces lois devraient encadrer et coordonner les différentes branches du droit et les politiques publiques liées aux systèmes alimentaires, afin de garantir une approche cohérente et intégrée qui réponde aux exigences d'une alimentation disponible, accessible, durable et adéquate pour toutes et tous;

16.3. à intégrer la sécurité alimentaire en tant qu'élément central de leurs stratégies nationales et internationales, qui devraient comprendre la constitution de réserves alimentaires stratégiques, le renforcement des chaînes d'approvisionnement et le soutien aux systèmes de production alimentaire locaux afin d'atténuer les répercussions des perturbations mondiales causées par le dérèglement climatique et les tensions géopolitiques;

16.4. à accorder la priorité à la cohérence du cadre juridique pour rendre les systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché des denrées alimentaires plus équitables et stables, en réduisant les déséquilibres économiques entre les acteurs publics et privés, à aligner les enjeux agricoles avec les objectifs de la transition écologique, à soutenir de manière inclusive les agriculteurs dans cette transition, tout en assurant une juste rémunération et une protection renforcée de leurs droits;

16.5. à s'appuyer sur le cadre juridique international fourni par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les autres outils internationaux existants, comme les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation de la FAO et les travaux du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, pour développer et mettre en œuvre des stratégies nationales et locales visant à la réalisation complète du droit à l'alimentation en phase avec l'objectif onusien One Health (une seule santé), liant la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes;

16.6. à passer d'une approche caritative de l'aide alimentaire et de la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus vulnérables de la société à une approche fondée sur les droits garantissant un accès autonome à une alimentation saine, adéquate et durable pour toutes et tous. Cette évolution devrait conduire à une diversification des formes de solidarité alimentaire et à une situation où l'aide d'urgence n'est plus considérée comme la première réponse;

16.7. à investir dans les innovations technologiques et les pratiques agricoles modernes et durables qui augmentent la production alimentaire et l'efficacité des chaînes d'approvisionnement, ce qui est essentiel pour mettre en place des systèmes alimentaires résilients permettant de relever les défis liés à la sécurité alimentaire mondiale.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2577 (2024)[1]
Provisional version

Guaranteeing the human right to food

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is struck by the extremely paradoxical phenomenon on the European continent as regards access to food: namely that hunger and malnutrition are still present even though there are ample supplies of foodstuffs. This coexistence of plenitude and hunger highlights persistent inequalities that affect access to healthy, adequate, and sustainable food, despite the resources available.

2. The Assembly believes that climate change, by exacerbating extreme weather events, agricultural crises and disruptions to supply chains, is likely to further aggravate these inequalities and pose growing challenges to ensuring equitable and sustainable access to healthy, adequate, and sustainable food – including drinking water – in the decades to come.

3. The challenges surrounding food in Europe are major. People's access to reliable and sufficient sources of supply is often compromised by the absence of effective self-production systems and by **climate change and** geopolitical tensions that disrupt traditional supply chains. Distribution, processing and marketing systems are unbalanced, penalising small-scale food producers and failing to adequately protect their rights, in particular depriving them of fair remuneration. The market logic, which is predominant in certain regions of Europe, gives priority to commercial and agricultural interests, which are often in tension with the imperative of the right to food. Instead of placing at the forefront individuals, as holders of fundamental rights as regards access to food, this approach tends to prioritise economic potential and global agricultural activities, which compromises full recognition of the right to food for all.

4. The Assembly is fully aware of the particular challenges Europe faces due to the war in Ukraine. According to Ukrainian authorities, between 15% and 18% of Ukrainian agricultural land are currently under temporary occupation, while the lands of many Ukrainian farmers are now either occupied or destroyed. Ukrainian agriculture, which before the invasion accounted for 10% of global wheat and barley exports, 15% of corn exports, and 50% of sunflower oil exports, has been severely affected by bombings, landmines, and land contamination.

5. The Assembly is convinced that only a rights-based approach can provide a cross-cutting and consistent understanding of all the social, political, economic and cultural factors affecting access to food and reliably ensure that policies relating to food systems at all territorial levels are in line with the core content of the right to food for all.

6. The Assembly notes that this rights-based approach is underpinned by a robust framework in international law. The right to food is a fundamental human right enshrined in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which all Council of Europe member States have ratified and are bound to respect, protect and implement.

---

1. *Assembly debate* on 3 October 2024 (31st sitting) (see Doc. 16041, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2024 (31st sitting).
See also Recommendation 2286 (2024).

7. General Comment No. 12 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights gives practical substance to the right set out in Article 11 of the Covenant. This interpretation is recognised by the international community as authoritative. According to this definition, the right to food includes the basic guarantee of protection from hunger, and the obligation of States to progress towards the full realisation of this right by ensuring that food is available, accessible, sustainable and adequate for everyone.

8. The Assembly notes that, on this basis, the United Nations bodies have for more than twenty years been developing tools to provide a framework and explain the specific features of an approach grounded in the right to food, with the aim of defining and raising awareness of this right and guiding States in the strategies to be adopted for its realisation.

9. The Assembly attaches particular importance to the conceptual and strategic framework developed by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition for transforming food systems to meet the requirements of an approach based on the right to food and to enable progress to be made towards achieving all the Sustainable Development Goals.

10. In the Voluntary Guidelines on the right to food adopted by the United Nations Food and Agriculture Organisation (FAO) in 2004, States recognised the need to undertake a constitutional (or legislative) review that facilitates the progressive realisation of the right to adequate food. As far back as 1999, the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights recommended that States adopt a framework law as a major instrument in the implementation of their national strategies concerning the right to food.

11. The Assembly affirms that a constitutional right to food provides the strongest possible foundation, by setting an obligation for all with regard to the right to food. It obliges public authorities to take measures to respect and protect it by adopting the necessary laws and policies and programmes which will ensure the respect, protection and progressive implementation of this constitutional right.

12. The Assembly further underlines the need to adopt framework laws setting out the conditions for the governance of food systems, in line with the FAO's recommendations. These laws should cover intersectoral co-ordination, establish guiding principles to guarantee the right to food, and include budgetary provisions for their implementation.

13. The Assembly notes, however, that none of the constitutions of the Council of Europe member States explicitly recognises a distinct right to food, and that there are few constitutions from which it can be deduced that the right to food is protected as a component of the right to dignity, health or the environment. Similarly, there are few legislative provisions that take a global view of the food chain based on the right to accessible, sustainable and adequate food.

14. On another note, the Assembly points out that positive food law, namely the standards applicable to the agrifood sector, food safety and consumer protection, has developed significantly in Council of Europe member States and in European Union law, although none of the branches of this law aims to ensure access to food for all.

15. The Assembly welcomes domestic legislation in many member States which has encouraged the redistribution of agricultural surpluses and unsold food from supermarkets and restaurants as food aid for the most vulnerable, linking also this practice to the fight against food waste. Schemes such as these enable the right to be fed, but do not necessarily go towards the goal of being able to obtain food to sustain one’s needs in full autonomy.

16. In the light of these considerations, the Assembly calls on Council of Europe member States to:

16.1. explicitly include the right to food in their constitutional provisions, including the right of access to drinking water. This constitutional recognition would guarantee a solid legal basis for the protection of this fundamental right and would oblige all branches of government to place people's rights at the heart of food policies and to take concrete steps to respect, protect and progressively realise this right;

16.2. adopt national framework laws covering the right to food. These laws should provide a framework for and co-ordinate the different branches of law and public policies relating to food systems, in order to ensure a consistent and integrated approach that meets the requirements of available, accessible, sustainable and adequate food for all;

16.3. incorporate food security as a central component of their national and international strategies that should include the creation of strategic food reserves, strengthening of supply chains, and support for local food production systems to mitigate the impact of global disruptions caused by climate change and geopolitical tensions;

16.4. give priority to a coherent legal framework to make food distribution, processing and marketing systems fairer and more stable, by reducing economic imbalances between public and private players, aligning agricultural issues with the objectives of the ecological transition and supporting farmers in this transition in a inclusive way, while ensuring fair remuneration and greater protection of their rights;

16.5. draw on the international legal framework provided by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other existing international instruments, such as the Voluntary Guidelines on the right to food of the FAO and the work of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, so as to develop and implement national and local strategies aimed at the full realisation of the right to food in line with the United Nations' One Health objective, which interlinks the health of people, animals and ecosystems;

16.6. move from a charitable approach to food aid and food provision for the more vulnerable members of society towards a rights-based approach ensuring autonomous access to healthy, adequate and sustainable food for all. This shift should lead to diversification of the forms of food solidarity, to a situation where emergency aid is no longer seen as the primary response;

16.7. invest in technological innovations and modern and sustainable agricultural practices that enhance food production and supply chain efficiency that are crucial for building resilient food systems capable of addressing global food security challenges.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2286 (2024)[1]
Version provisoire

Garantir le droit humain à l'alimentation

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 2577 (2024) "Garantir le droit humain à l'alimentation". Elle note que le Conseil de l'Europe s'est employé par le passé à promouvoir une approche de l'alimentation saine fondée sur les droits humains, en coopération avec d'autres organisations internationales telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Union européenne (à l'époque la Communauté économique européenne).

2. Malgré des activités passées telles que l'accord partiel dans le domaine social et de la santé publique et des travaux sur la santé des consommateurs et la qualité des aliments, le Conseil de l'Europe est aujourd'hui moins présent dans ce domaine, dans lequel l'Union européenne prend désormais la tête s'agissant du développement du droit de l'alimentation, en mettant l'accent sur la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs.

3. L'Assemblée considère qu'en complément de la législation sur la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs, il est possible d'adopter une approche plus large reflétant toute la complexité des questions liées à l'accès à l'alimentation en tant que droit fondamental.

4. L'Assemblée est convaincue que seule une approche globale fondée sur les droits humains, centrée sur le droit à l'alimentation, peut assurer la transition vers des systèmes alimentaires durables et inclusifs.

5. L'Assemblée souligne à cet égard que le droit à l'alimentation est reconnu en droit international comme un droit humain autonome, interdépendant et indivisible avec les autres droits humains (notamment le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à un environnement sain, le droit à l'eau, le droit à la santé, les droits des agriculteurs et les droits des travailleurs des systèmes alimentaires)

6. Le cadre des droits humains, qui s'est ainsi développé en droit international, met au centre de l'approche les exigences de disponibilité, d'accessibilité, de durabilité et d'adéquation de l'alimentation. Il s'appuie sur les principes de participation, redevabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, État de droit, et solidarité. Il est également porteur d'une attention particulière aux inégalités à toutes les étapes de la chaîne alimentaire et permet de définir des droits, devoirs et responsabilités partagés des États, de l'industrie alimentaire et potentiellement des individus.

7. L'Assemblée estime que cette approche, pleinement conforme aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, est un levier essentiel que le Conseil de l'Europe, avec d'autres organisations internationales, devrait (ré)activer comme base pour œuvrer en faveur du droit à l'alimentation pour toutes et tous.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (31e séance) (voir Doc. 16041, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M Simon Moutquin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2024 (31e séance).

8. Dans ce cadre, l'Assemblée, recommande au Comité des Ministres:

8.1. de se réapproprier la thématique du droit à l'alimentation comme un droit autonome interdépendant du droit à un environnement sain, par exemple en l'incluant dans les éléments de la nouvelle stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'environnement annoncée en 2024 sur la base de l'Annexe V de la Déclaration finale du Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Reykjavík;

8.2. de rétablir des synergies institutionnelles avec l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour identifier les espaces de complémentarité;

8.3. d'inviter le Comité directeur pour les droits de l'homme à explorer l'opportunité de compléter le cadre normatif de l'Organisation pour garantir le droit à l'alimentation.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2286 (2024)[1]
Provisional version

Guaranteeing the human right to food

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2577 (2024) "Guaranteeing the human right to food". It notes that the Council of Europe was active in the past in promoting a human rights approach to healthy food in co-operation with other international organisations such as the World Health Organisation (WHO) and the European Union (then the European Economic Community).

2. Despite past activities such as the Partial Agreement in the Social and Public Health Field and work on consumer health and food quality, the Council of Europe is today less present in this area, in which the European Union now takes the lead in the development of food law, with the focus on food safety and consumer protection.

3. The Assembly considers that in complement to legislation on food safety and consumer protection, there is room for a wider approach reflecting the full complexity of the issues linked to access to food as a fundamental right.

4. The Assembly is convinced that only a holistic human rights-based approach, centred on the right to food, can ensure the transition to sustainable and inclusive food systems.

5. The Assembly highlights in this respect that the right to food is recognised in international law as an autonomous human right, interdependent and indivisible with other human rights (in particular the right to an adequate standard of living, the right to a healthy environment, the right to water, the right to health, the rights of farmers and the rights of workers in food systems).

6. The human rights framework which has thus developed in international law places the requirements of food availability, accessibility, sustainability and adequacy at the heart of the approach. It is based on the principles of participation, accountability, non-discrimination, transparency, human dignity, the rule of law and solidarity. It also pays particular attention to inequalities at all stages of the food chain and makes it possible to define the shared rights, duties and responsibilities of States, the food industry and, potentially, individuals.

7. The Assembly believes that this approach, fully in line with the core values of the Council of Europe, is an essential lever which the Council of Europe together with other international organisations should (re)activate as a basis to work for the right to food for all.

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

8.1. reclaim the subject of the right to food as an autonomous right that is interdependent with the right to a healthy environment, for example by including it in the building blocks for the new Council of Europe strategy for the environment announced in 2024 on the basis of Appendix V of the Final Declaration of the Reykjavik Summit of Heads of State and Government;

8.2. re-establish institutional synergies with the Food and Agriculture Organisation (FAO) and the World Health Organization (WHO) in order to identify areas of complementarity;

---

1. *Assembly debate* on 3 October 2024 (31st sitting) (see Doc. 16041, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Simon Moutquin). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2024 (31st sitting).

Recommendation 2286 (2024)

8.3. invite the Steering Committee for Human Rights to explore the possibility of supplementing the Organisation's normative framework to guarantee the right to food.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2578 (2024)[1]
Version provisoire

Risques et opportunités du métavers

Assemblée parlementaire

1. Le métavers ouvre de nouveaux horizons à la technologie numérique; il transforme radicalement les modes d'interaction avec les autres, la société et l'information. Les médias immersifs, telles la réalité virtuelle totalement immersive et la réalité augmentée portable, sont ressentis comme simulant un environnement immersif psychologiquement vraisemblable, où l'on peut interagir avec d'autres par le truchement d'avatars, dans un mélange parfaitement convaincant d'expériences numériques et physiques.

2. L'Assemblée parlementaire constate que les technologies immersives sont déjà utilisées avec beaucoup de succès dans de nombreux domaines: l'éducation, les soins de santé, l'art, la culture, le sport, le design, l'ingénierie, les médias et la communication, et de plus en plus aussi dans le contexte de la démocratie participative. Le métavers persistant, interconnecté et par nature social peut avoir une utilité sociale et sociétale, notamment en permettant, sans nécessité de déplacement physique, des rencontres dans des communautés partageant ou non les mêmes idées. Les progrès des réunions virtuelles de travail et sociales à distance offrent de nouvelles possibilités aux personnes actuellement isolées géographiquement ou pour des raisons de mobilité réduite et de santé, voire faute de moyens financiers.

3. L'Assemblée s'inquiète toutefois de ce que la gouvernance et la législation peinent à suivre le rythme de l'innovation technologique et que les questions de responsabilité pour les comportements criminels dans le métavers persistent tels que le harcèlement, les violences, les agressions, la fraude et les vols, et d'autres violations graves de droits humains. Le métavers peut aussi être utilisé à mauvais escient pour attiser les haines et manipuler l'opinion publique, ce qui distord les processus démocratiques, ou peut aider des régimes autoritaires à exercer un contrôle étatique orwellien sur les opinions et comportements sociaux au sein d'une population. En outre, en l'absence de mesures correctives, les inégalités qu'engendrent les coûts d'accès au métavers peuvent susciter de nouvelles formes de discrimination et creuser les fossés sociaux.

4. Les décideurs devraient analyser, comprendre et évaluer soigneusement les menaces que fait peser le métavers sur la démocratie, les droits humains et l'État de droit, mais aussi les nombreuses possibilités d'avancées majeures qu'il rend possibles, et prendre des mesures éclairées et responsables pour maximiser l'utilité de cette technologie tout en prévenant d'éventuels détournements qui fragiliseraient nos sociétés.

5. L'autorégulation pourrait ne pas suffire, et l'Assemblée souligne la nécessité d'aborder les droits et obligations des entreprises privées qui fournissent des services et des infrastructures de métavers en ce qui concerne notamment la gestion des données, l'intégration de l'intelligence artificielle (IA), le contrôle du respect des conditions d'utilisation et le signalement des comportements criminels. Les entreprises, y compris celles qui produisent le matériel, gèrent des plateformes de publication et conçoivent des contenus devraient avoir des obligations de protection claires, et leur responsabilité devrait être engagée lorsque des outils et des technologies sont utilisés de manière répétée à des fins illicites et abusives.

6. En parallèle, les pouvoirs publics doivent impérativement s'engager à défendre les principes démocratiques et les libertés fondamentales, et devraient favoriser une culture de la responsabilité et de la redevabilité dans cet espace socio-technique émergent. La conception et le développement de l'architecture

1. *Discussion par l'Assemblée* le 4 octobre 2024 (32e séance) (voir Doc. 16031, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Andi-Lucian Cristea). *Texte adopté par l'Assemblée* le 4 octobre 2024 (32e séance).

du métavers et des systèmes d'IA qui y sont déployés devraient se plier à des principes essentiels comme l'égalité et la non-discrimination, la transparence, le respect de la vie privée et la sécurité de tous les utilisateurs.

7. Une gouvernance responsable peut encourager la créativité, l'innovation et l'esprit d'entreprise tout en soutenant la démocratie, les droits humains et l'État de droit dans et par le métavers. Pour atteindre ces résultats et garder la maîtrise de leur avenir, les pays européens ne sauraient se cantonner à un rôle de régulation en laissant à d'autres le soin de créer les technologies qui façonneront notre monde: ils doivent encourager et guider les processus d'innovation, en les orientant dans la bonne direction et en veillant à ce que nos sociétés bénéficient des progrès technologiques.

8. Les leçons tirées de l'informatique de bureau et portable doivent conduire à procéder à des investissements spécifiques et à de saines incitations qui éviteraient l'émergence de grands monopoles, les effets d'exclusion, les cultures corrosives et les modes de production non durables. Le cadre législatif et réglementaire devrait à cet égard prendre en compte la concurrence et les marchés, notamment pour ce qui est des intérêts des monopoles distribués implantés sur les marchés du matériel, des logiciels, de la production de contenus, de l'édition, de la gestion des données, de la recherche, de la publicité et de la sécurité des utilisateurs.

9. L'Assemblée invite donc les États membres du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les cadres législatifs et réglementaires applicables au métavers respectent la démocratie, les droits humains et l'État de droit, et à lutter contre les infractions en prenant les mesures qui s'imposent dans le domaine de la police, de la justice, de la collecte de preuves et en imposant des sanctions dissuasives et en particulier:

9.1. à combattre le harcèlement, la violence et les agressions, avec une attention particulière accordée aux agressions sexuelles et à la maltraitance des enfants, et contre la manipulation et l'exploitation, sachant que les contacts interpersonnels sont psychologiquement plus convaincants dans le métavers que dans d'autres médias diffusés sur écran, et que la législation devrait dûment prendre en compte cette nouvelle dynamique psychosociale;

9.2. à protéger la liberté d'expression et à lutter contre les nouvelles formes de manipulations sociales et politiques, notamment la désinformation, les avatars en hypertrucages *(deep fakes)*, l'idéologie et la propagande radicales qui pourraient prendre pied dans le métavers;

9.3. à promouvoir activement la Recommandation CM/Rec(2018)7 du Comité des Ministres aux États membres sur les Lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique, auprès des personnes, des pouvoirs publics et des entreprises, et à prendre des mesures ciblées en vue de sa mise en œuvre afin que tous les enfants puissent exercer pleinement leurs droits humains et leurs libertés fondamentales dans le contexte du métavers;

9.4. à garantir le droit des utilisateurs à la liberté cognitive et à la vie privée mentale, ainsi que tous les droits consacrés par la Convention modernisée du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son Protocol d'amendement (STE n^{o} 108 et STCE n^{o} 223, «Convention 108+»), notamment en ce qui concerne:

9.4.1. l'interdiction faite aux entreprises ou entités publiques de collecter, d'analyser, d'exploiter ou de commercialiser, sans leur consentement libre et explicite, les données des utilisateurs générées dans le métavers ;

9.4.2. l'interdiction de l'exploitation des informations biométriques sur des actes inconscients (comme les mouvements involontaires des yeux et la dilatation des pupilles) à des fins de profilage comportemental, social ou politique ;

9.4.3. l'interdiction du traitement de données sensibles (comme les données génétiques ou biométriques, mais aussi sur l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les croyances, la santé ou la vie sexuelle) si cela n'est justifié par un objectif légitime explicite, dans le respect des garanties prévues par la loi;

9.4.4. la protection des données recueillies, avec renforcement de leur sécurisation;

9.5. à définir des exigences de transparence du fonctionnement des systèmes d'IA conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

10. L'Assemblée estime que les États membres du Conseil de l'Europe devraient soutenir les impératifs d'inclusivité de l'accès au métavers et d'utilisation éclairée, et y encourager la mobilisation démocratique. Elle appelle donc les États membres du Conseil de l'Europe:

10.1. à donner, à différents niveaux de gouvernance, priorité aux politiques d'élargissement de l'accès aux technologies émergentes et à prévoir des investissements spécifiques visant à réduire la fracture numérique en supprimant les obstacles existants et possibles, notamment financiers;

10.2. à encourager les élus, les autorités judiciaires, les services de police et les agents publics travaillant dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture et autres domaines importants, à se former au métavers afin de leur faire acquérir une meilleure compréhension des outils de réalité virtuelle et augmentée et de leurs possibilités;

10.3. à mener des campagnes de sensibilisation du public, notamment dans les médias de service public et sur leurs plateformes numériques, pour aider les populations à accéder équitablement aux possibilités offertes par le métavers et à en tirer parti, tout en en comprenant les risques, en particulier pour les enfants;

10.4. à envisager d'héberger dans le métavers des actions gouvernementales et citoyennes, pour développer des modèles de bonnes pratiques donnant la priorité à l'inclusion et encourageant la participation et la mobilisation de nombreux groupes issus de communautés diverses, en particulier des jeunes, et en s'assurant activement de la contribution des groupes minoritaires.

11. L'Assemblée est convaincue qu'il est essentiel que les gouvernements coopèrent entre eux et avec le secteur privé et les chercheurs pour relever les défis que suscitent les complexités de la technologie du métavers, promouvoir une saine concurrence et favoriser le développement d'écosystèmes immersifs créatifs sécurisés et l'élaboration de normes éthiques applicables au métavers. Elle exhorte donc les États membres à intensifier le dialogue et la collaboration avec les parties prenantes commerciales et industrielles, ainsi qu'avec les organisations de la société civile, dans le but:

11.1. de barrer la route aux monopoles et aux pratiques anticoncurrentielles, de limiter l'influence qu'un État ou une entreprise peuvent être admis à exercer au sein d'un métavers, et de faire en sorte que de nouveaux intervenants puissent prendre pied dans l'ensemble des technologies qui sous-tendent le métavers;

11.2. d'adopter des codes de déontologie pour les projets de métavers à financement public, de sorte qu'ils respectent les droits humains et les valeurs démocratiques;

11.3. de nouer des partenariats avec des opérateurs actuels et potentiels de métavers, afin de soutenir la recherche et les investissements stratégiques dans des plateformes immersives qui proposent des modèles de structures sociales et communautaires positives, reprenant l'approche du secteur public en matière d'urbanisme;

11.4. de réglementer fermement les contenus, comme pour la radiodiffusion-télévision et le cinéma, et de mettre à profit les enseignements tirés de la réglementation des médias sociaux pour éviter l'apparition dans le métavers de dispositifs permettant à un État ou à des intervenants privés de manipuler les comportements des utilisateurs;

11.5. de faire en sorte que les chaînes d'approvisionnement et les écosystèmes des technologies immersives satisfassent aux impératifs du développement durable en promouvant et en contrôlant le respect des objectifs climatiques internationaux et des Objectifs de développement durable des Nations Unies; dans ce contexte, d'envisager par exemple des codes ou des réglementations sur l'évaluation du cycle de vie des technologies immersives visant à encourager les pratiques responsables (comme la réparation et la réutilisation des appareils, le recyclage de l'or et des terres rares, la réduction des transports, etc.) et de créer les installations nécessaires;

11.6. d'adopter une approche participative et dynamique de l'élaboration des politiques et de la législation, en soumettant les politiques à des révisions régulières garantissant une protection complète et actualisée des personnes, à mesure qu'évoluent les technologies;

11.7. de renforcer les accords de coopération internationaux, en particulier pour améliorer la prévention et les réponses inter-juridictionnelles aux infractions commises au sein du métavers, et d'encourager l'apprentissage et les échanges de bonnes pratiques entre pays, en tirant le meilleur parti possible du potentiel du Conseil de l'Europe;

11.8. de signer et de ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225, «Convention de Vilnius»), qui a été ouverte à la signature le 5 septembre 2024, et de choisir d'appliquer pleinement ses dispositions aux activités des acteurs privés, et de restreindre, voire d'interdire, certains usages de l'IA jugés incompatibles avec les droits humains, notamment en matière de santé et d'environnement.

12. Pour sa part, l'Assemblée continuera à suivre les faits nouveaux qui interviendront dans ce domaine et décide de renforcer son partenariat avec le réseau parlementaire européen d'évaluation technologique (réseau EPTA), en vue d'aider les responsables politiques à orienter l'évolution technologique et à assurer la gouvernance démocratique et le respect des droits humains et des libertés fondamentales.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2578 (2024)[1]
Provisional version

Risks and opportunities of the metaverse

Parliamentary Assembly

1. The metaverse represents a new frontier for digital technology and a step change in the way that people can interact with information, one another and society. Immersive media, such as fully immersive virtual reality and wearable augmented reality, is experienced as an all-surrounding psychologically convincing simulative environment, in which people can interact with one another as embodied avatars, in a compelling blend of digital and physical experience.

2. The Parliamentary Assembly notes that immersive technologies are already being used to great positive effect in multiple sectors including education, healthcare, art, culture, sport, design, engineering, media and communication and, increasingly, in participatory democracy. The persistent, interconnected and inherently social metaverse environments may trigger social and societal benefits, including meeting with like- and unlike-minded communities, without the need for physical travel. Enhanced remote and virtual working and social gatherings offer new opportunities to those currently isolated by their location or lack of mobility, health or financial means.

3. However, the Assembly is concerned that, whilst governance and legislation struggle to keep pace with technological innovation, questions of accountability for person-to-person criminal behaviour in metaverse environments persist, such as harassment, violence, abuse, fraud and theft, and other serious human rights violations. The metaverse environments can also be exploited to fuel hatred and manipulate public opinion, thus biasing democratic processes, or may facilitate Orwellian State control of authoritarian regimes over the opinions and social behaviour of the population. Moreover, without corrective measures, unequal access to the metaverse – because of its costs – may generate new forms of discrimination and increase social gaps.

4. Decision makers should carefully consider, understand and assess threats to democracy, human rights and the rule of law, but also the many opportunities for breakthrough advances which the metaverse triggers, and they should take informed and responsible action to maximise its benefits while avoiding potential misuses which would undermine our societies.

5. Self-regulation might not be enough, and the Assembly stresses the need to address the rights and obligations of private companies providing metaverse services and infrastructure, including approaches to data management, integration of artificial intelligence, enforcement of terms of use and the reporting of criminal behaviour. Corporate entities, including manufacturers of hardware, publishing platforms and developers of content should have clear safeguarding responsibilities and be held accountable when tools and technologies are repeatedly utilised for illegal and abusive activities.

6. At the same time, public authorities must commit to upholding democratic principles and fundamental freedoms, and they should foster a culture of responsibility and accountability in this emerging socio-technical space. Core principles such as equality and non-discrimination, transparency, privacy and safety of all users should be embedded in the design and development of the metaverse architecture and of artificial intelligence (AI) systems operating therein.

---

1. *Assembly debate* on 4 October 2024 (32nd sitting) (see Doc. 16031, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Andi-Lucian Cristea). *Text adopted by the Assembly* on 4 October 2024 (32nd sitting).

7. Responsible governance may encourage creativity, innovation and entrepreneurialism, while upholding democracy, human rights and the rule of law within and through metaverse environments. To achieve these results and remain in control of their future, European countries should not confine themselves to the role of regulators, while others create the technologies which will shape our world, and they should spur the innovation processes, driving them in the right direction and ensuring that our societies benefit from technological developments.

8. Learning from the desktop and mobile era of computing, targeted investment and sound incentives can pave the way for alternatives to the formation of large, concentrated monopolies, exclusionary design, corrosive cultures, and unsustainable production practices. In this respect, the legislative and regulatory framework should consider competition and markets, particularly in relation to distributed monopoly interests spanning hardware, software, content production, publishing, data management, research, advertising and user safety markets.

9. Therefore, the Assembly calls on Council of Europe member States to ensure that the legislative and regulatory frameworks applicable to metaverse environments uphold democracy, human rights and the rule of law, responding to law infringements with adequate measures concerning policing, jurisdiction, evidence gathering and deterrent sanctions, and in particular that they:

9.1. counteract harassment, violence, abuse – with particular attention to sexual abuse and child abuse – and manipulative and exploitative conducts, bearing in mind that interpersonal contact in metaverse environments are more psychologically convincing than other screen-based media, and that legislation should properly address this new psychosocial dynamic;

9.2. safeguard freedom of expression and deal with new forms of social and political manipulation, including disinformation, deep fake avatars, radical ideology and propaganda which could find ground in metaverse environments;

9.3. actively promote Recommendation CM/Rec(2018)7 of the Committee of Ministers to member States on Guidelines to respect, protect and fulfil the rights of the child in the digital environment, among individuals, public authorities and business enterprises and take specific measures regarding its implementation in order to enable all children to fully exercise their human rights and fundamental freedoms in the context of the metaverse;

9.4. guarantee users' rights to cognitive liberty and mental privacy and all rights enshrined by the Council of Europe modernised Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data and its amending Protocol (ETS No. 108 and CETS No. 223, "Convention 108+") including:

9.4.1. the prohibition, for corporate or State entities, to collect, analyse, exploit or commodify user data generated in the metaverse environments without users' free and explicit consent;

9.4.2. the prohibition to use subconsciously contributed biometric information – such as involuntarily eye movements and pupil dilation – for behavioural, social or political profiling;

9.4.3. the processing of sensitive data – such as genetic or biometric data, but also those relating to racial or ethnic origin, political opinions, beliefs, health or sexual life, among others – only when this is necessary to pursue a stated legitimate aim, and with appropriate safeguards established by law;

9.4.4. reinforced information security to protect data gathered;

9.5. set up transparency requirements in the operation of AI systems requirements, according to Council of Europe standards.

10. The Assembly considers that Council of Europe member States should support inclusive access to, and informed use of the metaverse, and encourage democratic engagement therein. Thus, it calls on Council of Europe member States to:

10.1. prioritise, at different levels of governments, policy action aimed at broadening access to emerging technologies and consider targeted investments to narrow the digital divide by removing existing and potential barriers, including costs;

10.2. encourage metaverse literacy of elected representatives, the judiciary, law-enforcement agencies and public officials in healthcare, education, culture and other relevant policy areas, to increase professional understanding of virtual and augmented reality tools and their affordances;

10.3. undertake public literacy campaigns, also via public service media and their digital platforms, to support the population in equitably accessing and leveraging the opportunities of the metaverse, whilst developing an understanding of the risks, especially for children;

10.4. consider hosting governmental and civil society citizenship initiatives in metaverse environments, to model best practices that prioritise inclusion and encourage participation and engagement of a wide range of the public, in particular youth groups, across diverse communities, actively enabling the contribution of minority groups.

11. The Assembly is convinced that international co-operation among governments, as well as their collaboration with the private sector and researchers are essential to address the complexities of metaverse technology, promote sound competition and incentivise the development of safe creative immersive ecosystems and ethical metaverse standards. Therefore, the Assembly urges member States to strengthen dialogue and collaboration with business and industry stakeholders, and civil society organisations, with an aim to:

11.1. prevent monopolies and anti-competitive practices; consider limitations to the scale of influence that a single State or a corporate entity may be entitled to accrue across metaverse ecosystems, and create opportunities for new entrants across the metaverse technology stack;

11.2. agree on codes of ethics for publicly funded metaverse projects, to ensure that these projects uphold human rights and democratic values;

11.3. develop partnerships with actual and potential metaverse providers, to support research and strategic investment in immersive platforms that model positive social and community structures, mirroring public sector approaches to town planning;

11.4. put in place sound content regulation akin to the broadcast and cinema sectors, and apply learnings from social media regulation to avoid that mechanisms are set up in metaverse environments by which State or private sector parties could manipulate user behaviour;

11.5. build sustainability into the supply chain and ecosystems of immersive technology, promoting and monitoring compliance with internationally agreed climate targets and the United Nations Sustainable Development Goals; consider in this respect, for example, codes of practice or regulations on life cycle assessment of immersive technologies, which should encourage responsible practices (such as repair and reuse of devices, recycling of gold and other rare earth minerals; minimising transportation, etc.) and enable them by creating adequate facilities;

11.6. adopt a participatory and dynamic approach to policy making and legislation, subjecting policies to regular reviews to maintain comprehensive up-to-date protection for the population, as technologies continue to evolve;

11.7. strengthen international co-operation agreements, in particular to enhance cross-jurisdictional prevention and responses to criminal activities in metaverse environments, and encourage mutual learning and exchanges of best practice at international level, making best use of the potential of the Council of Europe in this respect;

11.8. sign and ratify the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy, and the Rule of Law (CETS No. 225, “the Vilnius Convention”), which was open for signature on 5 September 2024, and opt to fully apply its provisions to the activities of private actors, and to put in place limitations, or even bans, on certain uses of AI deemed incompatible with human rights, especially in relation to health and the environment.

12. For its part, the Assembly will continue following developments in this field and resolves to strengthen its partnership with the European Parliamentary Technology Assessment (EPTA) Network, with a view to providing its contribution to policy makers in shaping technology development and ensuring democratic governance and respect for human rights and fundamental freedoms.

Centrale drukkerij - Imprimerie centrale