8-115/1

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2024-2025

27 JUNI 2025

Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa
Derde deel van de Gewone Zitting
Straatsburg, 23-27 juni 2025

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

27 JUIN 2025

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Troisième partie de la Session ordinaire
Strasbourg, 23-27 juin 2025

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

Samenstelling van de delegatie / Composition de la délégation:
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	Manu Dericx
MR:	Véronique Durenne	
Vlaams Belang:	Bob De Brabandere	
PVDA-PTB:		Alice Bernard
PS:		Anne Lambelin
cd&v:		Benjamin Dalle

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 derde deel van de Gewone Zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 23 tot 27 juni 2025 in Straatsburg.

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) is een Europese politieke assemblee, samengesteld uit 612 parlementsleden (306 leden en 306 plaatsvervangers), verkozen of aangewezen door de nationale parlementen van de zesenveertig lidstaten van de Raad van Europa, die meer dan 650 miljoen Europeanen vertegenwoordigen. De Russische Federatie is geen lidstaat meer van de Raad van Europa. 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 plaatsvervangers.

*
* *

De heer Volodymyr Zelensky, president van Oekraïne, dankte de Parlementaire Assemblee voor haar daadwerkelijke *leadership* in haar standpunt tegen de Russische agressie en prees het Europese engagement voor gerechtigheid in een toespraak tot de Assemblee, kort na de ondertekening van een akkoord tot oprichting van een speciaal tribunaal dat de misdaad van agressie tegen Oekraïne moet berechten.

Tot de hoogtepunten van de zomerzitting behoorden ook de toespraken van de heer Robert Abela, eerste minister van Malta, en van de heer Gordan Grlić Radman, minister van Buitenlandse en Europese Zaken van Kroatië.

Er vonden ook debatten plaats over juridische kwesties en mensenrechtenschendingen in verband met de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne, alsook over politieke onderhandelingen met het oog op de uitwisseling en vrijlating van krijgsgevangenen.

De Parlementaire Assemblee hield spoeddebatten over «Vrouwenrechten in Europa – vooruitgang en uitdagingen» en over «De wereldvrede bedreigd: een einde maken aan de humanitaire catastrofe in Gaza en het uitbreiden van het conflict in het Midden-Oosten voorkomen».

Daarnaast hield de Assemblee actualiteitsdebatten over «De oproep tot onmiddellijke vrijlating van slachtoffers van politieke vervolging in Georgië» en over «Het Europees Hof voor de rechten van de mens: de uitdagingen van onze tijd aangaan».

La troisième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 23 au 27 juin 2025 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.

*
* *

M. Volodymyr Zelensky, président de l'Ukraine, a remercié l'Assemblée pour son véritable *leadership* dans sa position contre l'agression russe et a salué l'engagement de l'Europe en faveur de la justice dans un discours prononcé devant l'Assemblée juste après la signature d'un accord visant à créer un tribunal spécial chargé de juger le crime d'agression contre l'Ukraine.

Parmi les autres points forts de la session d'été figuraient l'allocution de M. Robert Abela, premier ministre de Malte, ainsi que l'allocution de M. Gordan Grlić Radman, ministre des Affaires étrangères et européennes de la Croatie.

Des débats ont eu lieu sur les questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, et sur les négociations politiques en vue de l'échange et de la libération des prisonniers de guerre.

L'Assemblée a tenu des débats d'urgence sur «Les droits des femmes en Europe – avancées et défis» et sur «La paix mondiale menacée: mettre fin à la catastrophe humanitaire à Gaza et résoudre l'extension du conflit au Moyen-Orient».

L'Assemblée a tenu des débats d'actualité sur «L'appel à la libération immédiate de personnes victimes de persécutions politiques en Géorgie», et sur «La Cour européenne des droits de l'homme: relever les défis de notre temps».

Daarnaast presenteerde de heer Ian Borg, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken en Toerisme van Malta en voorzitter van het Comité van ministers, de traditionele mededeling van dit orgaan en beantwoordde hij vragen van de parlementsleden. De heer Alain Berset, secretaris-generaal van de Raad van Europa, hield eveneens een vragenronde met de parlementsleden.

Andere debatten hadden betrekking op sociale mobilisatie, sociale onrust en het politieoptreden in de lidstaten van de Raad van Europa; op inclusieve participatie in het parlementaire leven; op de bescherming van de mensenrechten in en door sport; en op de rol van de olympische beweging bij het behoud van de vrede.

Op de agenda stonden ook debatten over het redden van mensenlevens op zee en de bescherming van de mensenrechten van migranten; over de uitdagingen en behoeften van publieke en private actoren die betrokken zijn bij migratiebeheer; en over de analyse en richtsnoeren voor een duurzame en sociaal rechtvaardige energietransitie.

De Parlementaire Assemblee heeft een advies aangenomen over het ontwerp van Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.

Tijdens de zitting heeft de Parlementaire Assemblee de Vigdís-prijs voor *empowerment* van vrouwen uitgereikt aan de Palestijnse organisatie *Women of the Sun*. Deze organisatie streeft ernaar om Palestijnse vrouwen toegang te geven tot domeinen die traditioneel door mannen worden gedomineerd, zoals politiek, bedrijfsleven en technologie. Deze jaarlijkse prijs, goed voor 60 000 euro, wordt gezamenlijk uitgereikt door de Parlementaire Assemblee en de IJslandse regering. Hij bekroont uitzonderlijke initiatieven ter bevordering van *empowerment* van vrouwen in al hun diversiteit, zowel in Europa als daarbuiten. De prijs draagt de naam van de voormalige IJslandse presidente Vigdís Finnbogadóttir, de eerste vrouw ter wereld die tot staatshoofd werd verkozen.

De voorzitter-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Par ailleurs, M. Ian Borg, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et du Tourisme de Malte, président du Comité des ministres, a présenté la communication traditionnelle de cet organe et a répondu aux questions des parlementaires. M. Alain Berset, secrétaire général du Conseil de l'Europe, a également tenu une séance de questions avec les parlementaires.

D'autres débats portaient sur la mobilisation sociale, les troubles sociaux et la réaction de la police dans les États membres du Conseil de l'Europe; sur la participation inclusive dans la vie parlementaire; sur la protection des droits humains dans et par le sport; et sur le Mouvement olympique et le maintien de la paix.

Figurent également à l'ordre du jour des débats sur le sauvetage de la vie des migrants en mer et la protection de leurs droits humains; sur les défis et besoins des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des migrations; et sur l'analyse et les lignes directrices pour une transition énergétique durable et socialement juste.

L'Assemblée a adopté un avis sur le projet de Protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

Lors de la session, l'Assemblée a décerné le prix Vigdís de l'empouvoirement des femmes à l'organisation *Women of the Sun* (Femmes du soleil) de la Palestine, qui vise à créer des voies et des opportunités pour les femmes palestiniennes afin qu'elles puissent accéder à des domaines habituellement monopolisés par les hommes, notamment la politique, les affaires et la technologie. Doté d'une somme de 60 000 euros, ce prix annuel, décerné conjointement par l'Assemblée et le gouvernement islandais, récompense des initiatives exceptionnelles visant à promouvoir l'empouvoirement des femmes dans toute leur diversité, en Europe et au-delà. Il porte le nom de l'ancienne présidente islandaise Vigdís Finnbogadóttir, première femme au monde à avoir été élue chef d'État.

Le président-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Bijlagen: aangenomen teksten

– Juridische kwesties en mensenrechtenschendingen in verband met de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne (Resolutie 2605);

– Politieke onderhandelingen bevorderen met het oog op de uitwisseling en vrijlating van krijgsgevangenen (Resolutie 2606);

– Ontwerp van Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Advies 307);

– Bescherming van de mensenrechten in en door sport: gedeelde verplichtingen en verantwoordelijkheden (Resolutie 2607 en aanbeveling 2297);

– De olympische beweging en het behoud van de vrede: dient de neutraliteit van de sport de waarden van de sport? (Resolutie 2608);

– De wereldvrede bedreigd: een einde maken aan de humanitaire catastrofe in Gaza en het uitbreiden van het conflict in het Midden-Oosten voorkomen (Resolutie 2609);

– Sociale mobilisatie, sociale onrust en het politieoptreden in de lidstaten van de Raad van Europa: is er een nieuw sociaal contract nodig? (Resolutie 2610);

– Analyse en richtsnoeren voor een duurzame en sociaal rechtvaardige energietransitie (Resolutie 2611);

– Het redden van mensenlevens op zee en de bescherming van de mensenrechten van migranten (Resolutie 2612 en aanbeveling 2298);

– De uitdagingen en behoeften van publieke en private actoren die betrokken zijn bij migratiebeheer (Resolutie 2613);

– Vrouwenrechten in Europa – vooruitgang en uitdagingen (Resolutie 2614);

– Inclusieve participatie in het parlementaire leven bevorderen: gendergelijkheid, toegankelijkheid en inclusief beleid (Resolutie 2615).

*
* *

Annexes: textes adoptés

– Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (Résolution 2605);

– Favoriser les négociations politiques en vue de l'échange et de la libération des prisonniers de guerre (Résolution 2606);

– Projet de protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (Avis 307);

– La protection des droits humains dans et par le sport: obligations et responsabilités partagées (Résolution 2607 et recommandation 2297);

– Mouvement olympique et maintien de la paix: la neutralité du sport sert-elle les valeurs du sport? (Résolution 2608);

– La paix mondiale menacée: mettre fin à la catastrophe humanitaire à Gaza et résoudre l'extension du conflit au Moyen-Orient (Résolution 2609);

– Mobilisation sociale, troubles sociaux et réaction de la police dans les États membres du Conseil de l'Europe: un nouveau contrat social est-il nécessaire? (Résolution 2610);

– Analyse et lignes directrices pour une transition énergétique durable et socialement juste (Résolution 2611);

– Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains (Résolution 2612 et recommandation 2298);

– Les défis et besoins des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des migrations (Résolution 2613);

– Les droits des femmes en Europe – Avancées et défis (Résolution 2614);

– Promouvoir la participation inclusive dans la vie parlementaire: égalité de genre, accessibilité et politiques inclusives (Résolution 2615).

*
* *

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2605 (2025)[1]
Version provisoire

Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme son soutien indéfectible à l'Ukraine et à son peuple et son engagement en faveur de l'indépendance, de la souveraineté, de l'unité et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues, y compris la Crimée et tous les autres territoires ukrainiens temporairement occupés par la Fédération de Russie depuis 2014 et au-delà. Elle réitère sa condamnation la plus ferme de la guerre d'agression illégale, non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et de tout le cortège d'atrocités, de violations des droits humains et du droit international humanitaire commises par les autorités russes, y compris les attaques aveugles continues contre les civils, les zones résidentielles et les infrastructures civiles; les disparitions forcées et les déportations; les détentions illégales et le recours à la torture; les exécutions extrajudiciaires de prisonniers de guerre; les viols et autres formes de violence sexuelle; la déportation et le transfert forcé d'enfants ukrainiens; et la destruction du patrimoine culturel et religieux ukrainien.

2. L'Assemblée note que, sous l'administration du Président Donald Trump, les États-Unis d'Amérique ont sensiblement modifié leur politique étrangère, en particulier dans leurs relations avec l'Ukraine et la Fédération de Russie, y compris leur position sur l'appréciation juridique et politique de la guerre d'agression russe. Les États-Unis, aux côtés de la Fédération de Russie et des alliés de cette dernière, ont voté contre une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 février 2025 condamnant l'agression et appelant à une paix globale, juste et durable, ainsi qu'à la nécessité d'ouvrir des enquêtes et engager des poursuites. L'Assemblée regrette profondément cette position. Elle est également préoccupée par le désengagement croissant de la nouvelle administration américaine vis-à-vis des efforts déployés pour déterminer les responsabilités dans la guerre contre l'Ukraine, comme en témoigne son retrait du Groupe restreint sur la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine et du Centre international pour la poursuite du crime d'agression contre l'Ukraine basé à La Haye. Elle note en outre avec inquiétude que la décision de la nouvelle administration de réduire l'aide étrangère des États-Unis a entraîné la suspension de plusieurs projets d'une importance cruciale liés à l'Ukraine en matière de justice et de responsabilité, y compris ceux concernant la coopération avec les autorités de poursuite ukrainiennes. L'Assemblée est par ailleurs vivement préoccupée par les sanctions imposées par les États-Unis à la Cour pénale internationale (CPI) car elles entravent considérablement les poursuites contre les crimes internationaux, notamment contre ceux commis en Ukraine à la suite de l'agression russe.

3. Ce changement s'est produit dans le contexte des discussions bilatérales que les États-Unis ont menées avec la Fédération de Russie et l'Ukraine, en vue de parvenir à un cessez-le-feu permanent en Ukraine et à l'ouverture de négociations de paix. Si l'Assemblée se félicite de l'engagement des États-Unis dans ce processus pour contribuer à l'échange de prisonniers de guerre, à la libération de détenus civils et au retour des enfants ukrainiens transférés de force, elle note que la proposition de l'Ukraine en faveur d'un cessez-le-feu renouvelable et inconditionnel de 30 jours, soutenue par les États-Unis, n'a pas été acceptée par la Fédération de Russie, qui continue de mener des attaques de missiles, de bombes guidées et de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 juin 2025 (21e et 22e séances) (voir Doc. 16193, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Eerik-Niiles Kross). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 juin 2025 (22e séance).

drones contre les zones résidentielles et les infrastructures civiles ukrainiennes presque tous les jours. Pour le seul mois de mars, au moins 164 civils ukrainiens ont été tués et 910 blessés par les attaques russes, soit une augmentation de 50 % par rapport aux chiffres de février. De janvier à mai, un total de 664 civils ukrainiens ont été tués et 3 425 ont été blessés.

4. L'Assemblée note avec la plus grande inquiétude que certains représentants des États-Unis ont suggéré que la saisie illégale de territoires ukrainiens par la Fédération de Russie dans le cadre de sa guerre d'agression devrait être acceptée et reconnue *de jure* dans le cadre d'un futur accord de paix. Dans ce contexte et à la lumière de l'évolution rapide de la situation, l'Assemblée déclare que certains principes fondamentaux du droit international ne doivent pas et ne peuvent pas être écartés ou sapés dans les négociations en cours ou à venir. Elle se réfère à toutes ses résolutions antérieures traitant des conséquences juridiques et politiques de l'agression russe à grande échelle contre l'Ukraine et rappelle que tous les États ont l'obligation de respecter le droit international. L'inviolabilité des frontières et la non-reconnaissance des acquisitions territoriales résultant de l'usage de la force sont des principes fondamentaux du droit international et les bases de l'ordre international fondé sur des règles. Ces principes sont inscrits dans la Charte des Nations Unies, l'Acte final d'Helsinki de 1975, la Déclaration des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (Résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1970) et de nombreux autres instruments internationaux. La recherche de la paix doit être et ne peut être fondée que sur la justice et la coopération internationale, conformément au préambule du Statut du Conseil de l'Europe (STE nº 1). L'Assemblée réaffirme donc catégoriquement les considérations juridiques et relatives aux droits humains suivants liées à la guerre d'agression russe, qui sont incontestables, et appelle tous les États membres et observateurs, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés, à veiller à ce que les pourparlers ou négociations de paix les respectent:

4.1. la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine constitue un acte d'agression en violation de l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies;

4.2. le Bélarus a permis à la Fédération de Russie d'utiliser son territoire pour perpétrer un acte d'agression contre l'Ukraine, ce qui équivaut en soi à un acte d'agression;

4.3. la Corée du Nord a déployé des troupes pour combattre aux côtés des forces russes contre l'Ukraine, participant ainsi à l'acte d'agression contre l'Ukraine;

4.4. l'Ukraine exerce son droit naturel à la légitime défense conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies;

4.5. les dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie, du Bélarus et de la Corée du Nord ont commis et continuent de se rendre complices du crime d'agression contre l'Ukraine, ***ce*** qui entraîne la responsabilité pénale individuelle des dirigeants concernés, quelle que soit leur position officielle, y compris les chefs d'État et de gouvernement;

4.6. l'annexion illégale de la Crimée et d'autres territoires ukrainiens temporairement occupés par la Fédération de Russie à la suite de l'agression depuis 2014 constitue une violation grave des normes du *jus cogens* et, en tant que telle, ne peut être reconnue. En fait, une telle reconnaissance en elle-même, et toute contrainte exercée sur l'Ukraine pour qu'elle reconnaisse ces annexions, constitueraient une violation du droit international et conduiraient à une nouvelle détérioration de la protection des droits humains et des libertés fondamentales, d'autant plus que, comme l'Assemblée l'a rappelé dans son Avis 300 (2022), les victimes de violations du droit international commises par la Fédération de Russie n'ont toujours pas accès à des voies de recours effectives dans le cadre juridique national de la Fédération de Russie;

4.7. les attaques et atrocités multiples et continues commises par les forces russes, leurs alliés et leurs mandataires contre l'Ukraine et son peuple constituent des crimes de guerre, y compris des violations graves des Conventions de Genève et du droit international humanitaire, ainsi que des crimes contre l'humanité lorsqu'elles sont perpétrées dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique contre la population civile, dont les auteurs individuels doivent rendre des comptes;

4.8. la Fédération de Russie commet certains des actes qui constituent un élément du génocide en vertu de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, et sa rhétorique justifiant la guerre d'agression révèle une intention génocidaire de détruire la nation ukrainienne en tant que telle;

4.9. aucun de ces crimes ne peut faire l'objet d'une quelconque forme d'amnistie ou de prescription en vertu du droit international;

4.10. la Cour pénale internationale (CPI) est pleinement compétente pour enquêter sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime de génocide commis sur le territoire ukrainien par les forces russes, leurs alliés et leurs mandataires, et les États parties au Statut de la CPI ont l'obligation inconditionnelle de coopérer avec la CPI dans le cadre de ces procédures, y compris en exécutant tout mandat d'arrêt délivré à l'encontre de suspects russes ou autres;

4.11. la Fédération de Russie a commis des violations multiples et graves de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) en Ukraine depuis l'occupation et l'annexion de la Crimée en 2014 et dans le contexte de l'agression à grande échelle. Se référant à la Décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM/Del/Dec(2025)1521/H46-29), l'Assemblée souligne que, bien que la Fédération de Russie ait cessé d'être une Haute Partie Contractante à la Convention européenne des droits de l'homme le 16 septembre 2022, elle reste liée par ses obligations découlant de la Convention, y compris pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier l'arrêt rendu dans l'affaire *Ukraine c. Russie (Crimée)*. L'Assemblée exhorte les autorités russes à mettre en œuvre immédiatement toutes les mesures spécifiées par le Comité des Ministres et ayant un lien avec la pratique administrative de la torture, les disparitions forcées, le transfert illicite de civils, les expropriations à grande échelle et les nombreuses autres violations découlant de l'occupation de la Crimée par la Fédération de Russie;

4.12. la Fédération de Russie a violé de nombreux autres traités relevant du droit international des droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

4.13. la Fédération de Russie a également été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour des actes de torture et de traitement inhumain commis à l'encontre de ses propres citoyens qui contestent la guerre d'agression de la Fédération de Russie en Ukraine;

4.14. la Fédération de Russie doit assumer les conséquences juridiques de tous les actes internationalement illicites qu'elle a commis en Ukraine et contre l'Ukraine, notamment en réparant tous les dommages causés par ces actes à l'Ukraine et à son peuple, comme le reconnaît la Résolution A/RES/ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 novembre 2022 et conformément aux principes de la responsabilité de l'État;

4.15. la réaffectation des avoirs gelés de l'État russe dans des États membres et non membres du Conseil de l'Europe constituerait une contre-mesure légale à l'encontre de la Fédération de Russie, car elle aurait pour but d'inciter l'agresseur à mettre fin à son comportement illégal et à s'acquitter de son obligation de réparation;

4.16. selon les normes démocratiques internationales, les élections ne peuvent être organisées sous la loi martiale et le Président Zelensky est le Président légitime de l'Ukraine jusqu'à ce que des élections puissent être organisées légalement.

5. L'Assemblée note que les frontières internationalement reconnues représentent un élément essentiel de l'ordre international fondé sur des règles. Depuis 2014, de nombreuses personnes – ressortissantes de la Fédération de Russie ainsi que d'autres États – ont illégalement franchi les frontières de l'Ukraine, notamment en se rendant sans autorisation dans des territoires temporairement occupés, tels que la Crimée, Marioupol, Donetsk et Louhansk. Parmi ces personnes figurent des célébrités favorables au Kremlin, par exemple le producteur russe Iosif Prigozhin et la chanteuse Valeriya ou encore l'acteur américain Steven Seagal. Ces agissements en soutien à la guerre d'agression russe devraient avoir des conséquences judiciaires.

6. L'Assemblée soutient fermement la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, de faire des droits humains le principe directeur de tous les efforts de paix actuels et futurs. Sa feuille de route en matière de droits humains pour une paix juste, durable et effective en Ukraine comprend, entre autres, l'obligation de répondre de ses actes, y compris la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, la réparation des dommages et l'indemnisation des victimes, la libération des prisonniers de guerre et des détenus civils, le retour des enfants ukrainiens et la recherche des personnes disparues, la protection des personnes dans les territoires temporairement occupés et la reconstruction. L'Assemblée rappelle en outre le rôle constitutionnel que joue l'institution nationale des droits de l'homme ukrainienne (INDH) en assurant le suivi et la documentation des graves violations des droits humains et en plaidant en faveur de leur réparation. Sa participation effective aux processus de paix et d'engagement de la responsabilité est essentielle pour garantir une approche axée sur les victimes et respectueuse des droits humains.

7. Dans ce contexte, l'Assemblée se réfère à sa Résolution 2598 (2025) «Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité» (paragraphes 9 et 10) et se félicite de l'adoption par les participants au Groupe restreint de la déclaration de Lviv du 9 mai 2025, exprimant le soutien politique aux projets de textes juridiques pour la création du tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette étape ouvrira la voie à l'adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en temps voulu, des décisions nécessaires à la mise en place du tribunal spécial. Tout en notant qu'un compromis a dû être trouvé sur certaines questions telles que les immunités personnelles, ce qui peut être en deçà des demandes de l'Assemblée et des règles existantes du droit international, l'Assemblée espère que le Statut final permettra au tribunal spécial d'enquêter, de poursuivre et de punir efficacement ceux qui portent la responsabilité du crime d'agression. Le tribunal spécial est un élément essentiel d'un système global d'établissement des responsabilité pour l'Ukraine et pour l'ordre juridique international, qui comblera une lacune existante et dissuadera le même régime ou d'autres régimes agressifs de futures agressions.

8. L'Assemblée souligne que toute négociation de paix future visant à mettre fin à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine doit inclure un mécanisme complet et juste de réparations des dommages causés. La réparation des préjudices causés aux victimes est essentielle pour une paix et une réconciliation durables. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne le rôle essentiel du Registre des dommages pour l'Ukraine, établi sous les auspices du Conseil de l'Europe, en tant que premier élément opérationnel d'un mécanisme international d'indemnisation. Le Registre représente une étape essentielle pour documenter les dommages, les pertes et les préjudices résultant de l'agression et pour jeter les bases d'un futur processus de demandes d'indemnisation. Conformément à ses résolutions antérieures, le Conseil de l'Europe estime que le Registre des dommages et le mécanisme complet d'indemnisation devraient couvrir les demandes relatives aux dommages causés depuis février 2014 et pas seulement à partir du 24 février 2022. Les discussions sur les mécanismes visant à contribuer à un futur fonds d'indemnisation doivent être intensifiées, en tenant compte du potentiel de réaffectation des avoirs russes gelés.

9. Rappelant sa précédente Résolution 2573 (2024), l'Assemblée est consternée par les nombreuses conclusions de mécanismes internationaux et d'enquêtes de médias indépendants, qui continuent de fournir des preuves du recours systématique à la torture contre les prisonniers de guerre ukrainiens et les civils détenus en Fédération de Russie ou dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine. Elle prend note du rapport de mars 2025 de la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur l'Ukraine, qui conclut que les disparitions forcées et la torture ont été pratiquées par les autorités russes dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique contre la population civile et en application d'une politique d'État coordonnée, ce qui équivaut donc à des crimes contre l'humanité. Le rapport a constaté que les formes de torture les plus brutales étaient utilisées pendant les interrogatoires, notamment les coups violents, les chocs électriques, les brûlures, l'étranglement, la suffocation, la pendaison, le viol et d'autres formes de violence sexuelle. Une enquête récente menée par Forbidden Stories a également mis en lumière le système carcéral mis en place par la Fédération de Russie pour les détenus civils ukrainiens, révélant que la torture et les mauvais traitements sont systématiques dans au moins 26 centres de détention.

10. L'Assemblée exprime sa solidarité avec les citoyens russes qui subissent la répression pour avoir dénoncé la guerre contre l'Ukraine. Elle demande la libération immédiate de tous les prisonniers politiques emprisonnés en Fédération de Russie en raison de leur opposition à cette guerre, ainsi que des prisonniers de guerre, des prisonniers politiques et des civils capturés par la Fédération de Russie dans les territoires ukrainiens occupés et en Fédération de Russie.

11. Selon les chiffres des autorités ukrainiennes, 5 757 personnes sont revenues de la captivité russe depuis le 24 février 2022, dont 294 civils ukrainiens. 186 lieux de détention de civils et de prisonniers de guerre ukrainiens, tant en Fédération de Russie que dans les territoires occupés, ont été identifiés. Le nombre actuel de personnes disparues, y compris les prisonniers de guerre et les civils, est estimé par le ministère ukrainien de l'Intérieur à 74 000. Dans le même temps, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a documenté environ 50 000 cas de personnes disparues, sans distinction de nationalité. Il a rendu visite à plus de 3 000 prisonniers de guerre en captivité dans les deux camps, mais on ne dispose pas de chiffres précis concernant les visites de détenus civils. Bien qu'il soit difficile de déterminer le nombre exact de civils ukrainiens détenus en captivité par la Fédération de Russie, l'Assemblée considère que la pratique de la détention de civils ukrainiens par la Fédération de Russie sans aucun motif légal est en soi illégale, arbitraire, en violation du droit international humanitaire et constitue des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Elle demande donc instamment à la Fédération de Russie de libérer immédiatement et sans condition tous les civils ukrainiens illégalement détenus. Dans l'intervalle, le CICR devrait avoir un accès immédiat, sûr et sans entrave à toutes les installations où des civils ukrainiens sont détenus, tant dans les territoires temporairement occupés qu'en Fédération de Russie, conformément à l'article 143 de la quatrième

Convention de Genève (CGIV). L'Assemblée soutient la mise en place d'un mécanisme international de protection des civils auquel seraient associées l'INDH et d'autres institutions compétentes, et qui serait chargé de surveiller et de rendre compte publiquement de la manière dont sont traités les civils dans les territoires occupés et les lieux de détention.

12. L'Assemblée a condamné à plusieurs reprises la déportation d'enfants ukrainiens vers la Fédération de Russie et le Bélarus, ainsi que le transfert forcé d'enfants ukrainiens vers les territoires ukrainiens temporairement occupés par la Fédération de Russie. Ces pratiques violent le droit humanitaire international (quatrième Convention de Genève et Protocole additionnel I) et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et constituent des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et un élément du crime de génocide. D'après les informations du Gouvernement ukrainien, en mai 2025, 19 546 enfants avaient été déportés ou transférés de force, et seuls 1 366 étaient revenus. Un rapport récent du Laboratoire de recherche humanitaire de l'École de santé publique de Yale a montré comment des avions de transport militaire battant pavillon de la Fédération de Russie et contrôlés directement par le bureau de Vladimir Poutine ont transporté des groupes d'enfants depuis les oblasts occupés de Donetsk et de Louhansk et comment les bases de données contrôlées par les Russes ont dissimulé l'identité de ces enfants, y compris leur nationalité, afin de faciliter leur placement et de dissimuler le programme gouvernemental d'adoption forcée et de placement en famille d'accueil. L'opération a été lancée par Vladimir Poutine et ses subordonnés dans l'intention de «russifier» les enfants d'Ukraine. Le 10 juin, lors d'une réunion du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine a annoncé la mise en œuvre de nombreux programmes éducatifs basés sur de soi-disant valeurs traditionnelles, parmi lesquelles l'accomplissement des obligations militaires, une politique qui, entre autres conséquences, contribue à la militarisation des enfants ukrainiens dans les territoires occupés. L'Assemblée note par ailleurs que, d'après des sources crédibles, au 14 août 2024, au moins 3 500 enfants ukrainiens des territoires occupés par la Fédération de Russie avaient été transférés de force via ou vers le Bélarus, où ces enfants avaient été soumis à un programme d'endoctrinement politique, militaire et religieux russe. Ce transfert a été effectué sur l'ordre direct d'Alexander Loukachenko. L'Assemblée estime que toute négociation de paix future devrait aborder cette situation et elle appelle au retour et à la réintégration immédiats et inconditionnels des enfants ukrainiens, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'Assemblée souligne le rôle essentiel que joue l'INDH en tant qu'institution indépendante de protection des droits de l'enfant, pour garantir l'identification, le retour en toute sécurité, la protection juridique et la réintégration des enfants ukrainiens déportés ou transférés de force.

13. L'Assemblée condamne fermement la militarisation et l'endoctrinement politique d'enfants ukrainiens dans les territoires temporairement occupés par la Fédération de Russie, considérant que de tels actes constituent de graves violations des droits de l'enfant et une forme d'atteinte à l'éducation, tant pour ce qui est du contenu que de la qualité, ainsi qu'à l'enfance elle-même. Ces actes consistent notamment à intégrer systématiquement l'idéologie militaire dans l'éducation, à faire participer de force aux activités d'organisations patriotiques militaires, à réécrire les programmes éducatifs pour les aligner sur les priorités politiques et militaires de l'État occupant et à exercer une discrimination à l'encontre d'enfants et d'éducateurs en raison de leurs convictions politiques. L'Assemblée demande instamment de mettre un terme immédiat à de telles pratiques et appelle à ce qu'elles fassent l'objet de rapports et d'une surveillance de la part des organismes internationaux compétents, notamment la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation et le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour le sort des enfants en temps de conflits armés. L'Assemblée encourage par ailleurs la CPI à engager des poursuites en vertu du Statut de Rome pour que ces multiples violations soient jugées comme crimes de guerre et crimes contre l'humanité et appelle les États Parties au Statut de Rome à soutenir activement les programmes axés sur la réadaptation psychosociale et la réintégration des enfants concernés, ainsi que les initiatives éducatives de promotion de la paix, de la tolérance et de l'esprit critique comme moyen de lutter contre les tentatives d'endoctrinement.

14. L'Assemblée est vivement alarmée par la politique de nettoyage ethnique menée par la Fédération de Russie dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, qui se traduit par des déplacements forcés, des déportations et des mesures d'assimilation violentes. Le décret présidentiel no 159 du 20 mars 2025 oblige les citoyennes ukrainiens de ces régions à accepter la citoyenneté russe avant le 10 septembre 2025, sous peine d'expulsion, ce qui leur laisse concrètement pour seule alternative l'assimilation ou la déportation. Ces mesures constituent des violations de la quatrième Convention de Genève, du Statut de Rome de la CPI et de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide. Des actes tels que l'interdiction de la langue ukrainienne dans les écoles, l'imposition de programmes scolaires russes et l'effacement systématique de l'identité culturelle ukrainienne ont été largement documentés par les Nations Unies et constituent des crimes au regard du droit international. Compte tenu du mépris constant dont fait preuve la Fédération de Russie à l'égard de ses obligations en tant que puissance occupante, l'Assemblée demande la mise en place immédiate d'une mission de surveillance internationale indépendante, de préférence sous l'égide des Nations Unies, chargée d'observer la situation des droits humains dans les

territoires occupés de l'Ukraine et de faire rapport à ce sujet. Cette mission doit être habilitée à prévenir de nouvelles violations, à recueillir des éléments de preuve et à soutenir les efforts visant à garantir que les responsables sont tenus de rendre des comptes.

15. L'Assemblée exprime sa profonde préoccupation face au soutien apporté par l'Iran et la Chine à la Fédération de Russie. L'Iran a fourni à la Fédération de Russie des missiles balistiques et des drones, dont beaucoup ont été utilisés dans des attaques aveugles contre des biens civils en Ukraine, ce qui peut être qualifié de complicité dans les violations du droit international commises par la Fédération de Russie. Les autorités ukrainiennes ont confirmé la détention de ressortissants chinois combattant aux côtés des forces russes, prétendument en tant que combattants irréguliers. En outre, des entreprises chinoises auraient aidé la Fédération de Russie à produire des drones militaires en lui donnant accès à des composants soumis à des restrictions et en l'aidant à contourner les sanctions internationales.

16. A la lumière de ces considérations, l'Assemblée:

16.1. exhorte les participants au Groupe restreint et tous les États membres à œuvrer sans délai à la création du tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, en adoptant les décisions nécessaires pour finaliser les instruments juridiques relatifs à la création dudit tribunal, indépendamment de l'état d'avancement des négociations de paix;

16.2. appelle les autres États, en particulier les États observateurs et les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, à joindre le futur accord partiel élargi et à soutenir le tribunal spécial;

16.3. appelle tous les États membres, les États observateurs et les autres États à soutenir et à contribuer aux travaux du Registre des dommages pour l'Ukraine, ainsi qu'aux travaux en cours visant à établir une Commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine et un fonds d'indemnisation pour l'Ukraine, et à veiller à ce que les réparations restent une composante essentielle de tout règlement de paix;

16.4. appelle tous les États membres, les institutions européennes et les partenaires internationaux à accroître leur aide au bureau du procureur général de l'Ukraine et aux systèmes internationaux d'établissement des responsabilités existants, ainsi qu'aux projets de la société civile travaillant sur l'Ukraine, afin de compenser l'impact négatif du gel de l'aide des États-Unis;

16.5. invite la CPI à envisager d'ajouter de nouveaux chefs d'accusation, notamment ceux de crimes contre l'humanité et de génocide, en rapport avec la détention illégale, la disparition forcée et la torture de détenus civils ukrainiens, ainsi qu'avec la déportation, le transfert forcé et la rééducation d'enfants ukrainiens, dans le cadre de l'enquête sur la situation en Ukraine, et invite les États parties au Statut de Rome de la CPI à renforcer le soutien politique, juridique et matériel à la Cour, en particulier pour renforcer le bureau du procureur de la CPI à Kyiv;

16.6. appelle les États membres et observateurs à s'abstenir de suspendre ou d'entraver les processus visant à amener les responsables de crimes commis dans le cadre de l'agression contre l'Ukraine à répondre de leurs actes sur le plan international, notamment par l'intermédiaire du Conseil de sécurité des Nations Unies;

16.7. appelle les États membres et observateurs et les autres États dont la législation prévoit la compétence universelle d'enquêter sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide commis dans le contexte de la guerre d'agression en cours, y compris les crimes liés à la disparition forcée et à la torture de détenus civils ukrainiens et à la déportation, au transfert forcé et à la rééducation d'enfants ukrainiens, et d'engager des poursuites à l'encontre de leurs auteurs, et encourage les États qui ne prévoient pas la compétence universelle à introduire cette possibilité dans leur législation;

16.8. exhorte la Fédération de Russie à veiller à veiller au respect des obligations qui lui incombent en vertu du droit international, y compris le droit international humanitaire, et à cesser immédiatement la pratique des disparitions forcées, la détention illégale de civils ukrainiens, le recours systématique à la torture contre les civils et les prisonniers de guerre, la déportation et le transfert forcé d'enfants ukrainiens, à fournir des informations complètes sur les prisonniers de guerre, les civils ukrainiens et les enfants sous son contrôle, et à garantir l'accès immédiat, sûr et sans entrave du CICR et de l'INDH à tous les lieux de détention où sont détenus des prisonniers de guerre et des civils ukrainiens;

16.9. appelle les États membres, les États observateurs, l'Union européenne et les partenaires internationaux à fournir toute l'assistance nécessaire à l'Ukraine dans ses efforts pour localiser et garantir le retour des prisonniers de guerre, des civils ukrainiens illégalement détenus et des enfants

ukrainiens, et à accroître la pression sur la Fédération de Russie pour qu'elle se conforme à ses obligations internationales susmentionnées, y compris par le biais de sanctions accrues et dans le cadre de pourparlers ou négociations de paix;

16.10. invite les mécanismes internationaux d'établissement des responsabilités concernés à mettre en place un mécanisme de consultation permanent avec l'INDH afin de garantir la prise en compte de la situation des victimes à tous les stades des processus internationaux de paix et d'établissement des responsabilités;

16.11. exhorte les États membres et les partenaires internationaux à renforcer la transparence maritime, à durcir les contrôles exercés par les États du pavillon, à accroître la surveillance des assurances et à mettre en place des mécanismes de suivi des transferts entre navires afin de garantir que la Fédération de Russie ne tire pas profit de sa flotte fantôme;

16.12. appelle les États membres et observateurs à imposer des sanctions adéquates ou à prévoir des conséquences juridiques à l'encontre des personnes qui sont entrées dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine en violation du droit ukrainien pour soutenir la guerre d'agression russe;

16.13. appelle les États membres et observateurs et les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à veiller à ce que des régimes de sanctions ciblent de manière exhaustive toute la chaîne de responsabilité pour les crimes internationaux commis contre des enfants ukrainiens en incluant la totalité des individus et des institutions – enregistrés par les services répressifs ukrainiens et d'États partenaires – qui sont impliqués directement ou indirectement dans la déportation, le transfert forcé, le retard injustifié du rapatriement, l'adoption ou la tutelle illégale, ainsi que la rééducation, l'endoctrinement et la militarisation de ces enfants. Ces régimes doivent être appliqués de manière systématique, révisés régulièrement et coordonnés entre les différentes juridictions afin de prévenir les lacunes dans leur application et leur contournement. L'Assemblée encourage les États membres à harmoniser les efforts, y compris par la mise en place d'un mécanisme international de lutte contre les crimes à l'encontre des enfants ukrainiens;

16.14. appelle les États membres à soutenir toutes les initiatives existantes et passées qui visent à documenter les crimes de droit international commis en Ukraine par des représentants de la Fédération de Russie, à enquêter sur ces crimes et à les classifier juridiquement, notamment la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies en Ukraine et le mécanisme de Moscou de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), en assurant un suivi régulier, en favorisant les évaluations périodiques et en facilitant la mise en œuvre de leurs recommandations;

16.15. appelle les États membres et observateurs à infliger des sanctions appropriées ou d'autres contre-mesures aux responsables russes qui encouragent la colonisation des territoires occupés de l'Ukraine, et à veiller à ce que les responsables aient à répondre individuellement de ce crime de guerre sur le plan pénal;

16.16. appelle les États membres et observateurs et les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, et leurs services diplomatiques, ainsi que l'ensemble de la communauté internationale agissant de bonne foi, à infliger des sanctions supplémentaires et à veiller au respect constant des sanctions déjà infligées à la Fédération de Russie, à la République du Bélarus, à la Corée du Nord et aux autres États impliqués dans les violations du droit international, et à inscrire sur les listes de sanctions les personnes qui ont participé à la commission de crimes de droit international en Ukraine. Le régime de sanctions doit rester en vigueur jusqu'à ce que la Fédération de Russie s'acquitte de son obligation de mettre fin à ses actes contraires au droit international et d'en réparer les conséquences, notamment en exécutant l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ukraine c. Russie (Crimée)*.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2605 (2025)[1]
Provisional version

Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reaffirms its unwavering support for Ukraine and its people and its commitment to the independence, sovereignty, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognised borders, including Crimea and all the other Ukrainian territories temporarily occupied by the Russian Federation since 2014 and beyond. It reiterates its strongest condemnation of the illegal, unprovoked and unjustified war of aggression of the Russian Federation against Ukraine and the wide array of atrocities, violations of human rights and international humanitarian law committed by Russian authorities, including the continued indiscriminate attacks on civilians, residential areas and civilian infrastructure; enforced disappearances and deportations; unlawful detentions and the use of torture; extrajudicial executions of prisoners of war; rape and other forms of sexual violence; the deportation and forcible transfer of Ukrainian children; and the destruction of the Ukrainian cultural and religious heritage.

2. The Assembly notes that under the administration of President Donald Trump, the United States of America has significantly shifted its foreign policy, particularly in its relations with Ukraine and the Russian Federation, including its position on the legal and political assessment of the Russian war of aggression. The United States, alongside the Russian Federation and the latter's allies, voted against a United Nations General Assembly Resolution of 24 February 2025 condemning the aggression and calling for a comprehensive, just and lasting peace and the need to ensure accountability. The Assembly deeply regrets this position. It is also concerned about the growing disengagement of the new US administration from efforts towards accountability for Ukraine, as evidenced by its withdrawal from the Core Group on the Establishment of a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine and the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine based in The Hague. It further notes with concern that the reduction of US foreign aid by the new administration has resulted in the suspension of several critically important justice and accountability projects related to Ukraine, including those concerning co-operation with the Ukrainian prosecuting authorities. The Assembly is also deeply concerned about sanctions imposed by the United States on the International Criminal Court (ICC), as they significantly hinder the prosecution of international crimes, including those committed in Ukraine as a result of the Russian aggression.

3. This shift has happened in the context of the bilateral talks that the United States has held with both the Russian Federation and Ukraine, aimed at achieving a permanent ceasefire in Ukraine and the launch of peace negotiations. While the Assembly welcomes the United States' commitment in this process to help achieve the exchange of prisoners of war, the release of civilian detainees and the return of forcibly transferred Ukrainian children, it notes that Ukraine's proposal for a renewable and unconditional 30-day ceasefire, supported by the United States, was not accepted by the Russian Federation, which continues to conduct missile, guided bomb and drone attacks against Ukrainian residential areas and civilian infrastructure

1. *Assembly debate* on 24 June 2025 (21st and 22nd sittings) (see Doc. 16193, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Eerik-Niiles Kross). *Text adopted by the Assembly* on 24 June 2025 (22nd sitting).

almost every day. In March alone, at least 164 Ukrainian civilians were killed and 910 injured by Russian attacks – a 50% rise from February figures. From January to May, a total of 664 Ukrainian civilians were killed and 3 425 were injured.

4. The Assembly notes with utmost concern that certain US representatives have suggested that the Russian Federation's unlawful seizure of Ukrainian territories through its war of aggression should be accepted and *de jure* recognised as part of a future peace agreement. In this context and in light of the rapidly evolving situation, the Assembly declares that certain fundamental principles of international law must not and cannot be set aside or undermined in any ongoing or future negotiations. It refers to all its previous resolutions addressing the legal and political consequences of the Russian full-scale aggression against Ukraine and recalls that all States are under the obligation to respect international law. The inviolability of borders and the non-recognition of territorial acquisitions resulting from the use of force are core tenets of international law and the foundations of the rules-based international order. These principles are enshrined in the Charter of the United Nations, the Helsinki Final Act of 1975, the Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations (United Nations General Assembly Resolution 2625, 1970) and numerous other international instruments. The pursuit of peace must be and can only be based on justice and international co-operation, in line with the Preamble to the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1). The Assembly therefore categorically reaffirms the following undisputable legal and human rights considerations related to the Russian war of aggression and calls on all member and observer States as well as relevant European institutions and international partners to ensure that any peace talks or negotiations respect them:

4.1. the Russian Federation war against Ukraine constitutes an act of aggression in violation of Article 2(4) of the Charter of the United Nations;

4.2. Belarus has allowed the Russian Federation to use its territory to perpetrate an act of aggression against Ukraine, which amounts in itself to an act of aggression;

4.3. North Korea has deployed troops to fight alongside Russian forces against Ukraine, therefore participating in the act of aggression against Ukraine;

4.4. Ukraine is exercising its inherent right to self-defence in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations;

4.5. the political and military leadership of the Russian Federation, Belarus and North Korea have committed and continue to be complicit in the crime of aggression against Ukraine, which entails individual criminal responsibility for the leaders concerned irrespective of their official position, including Heads of State and Government;

4.6. the illegal annexation of Crimea and other Ukrainian territories temporarily occupied by the Russian Federation as a result of the aggression since 2014 is a serious breach of *jus cogens* norms and as such cannot be recognised. In fact, such a recognition in itself, and any coercion of Ukraine to recognise these annexations would be a violation of international law and would lead to a further deterioration in the protection of human rights and fundamental freedoms, especially given that, as recalled in the Assembly Opinion 300 (2022), victims of Russian violations of international law still have no access to effective remedies within the national legal framework of the Russian Federation;

4.7. the multiple and continued attacks and atrocities committed by Russian forces, its allies and proxies against Ukraine and its people amount to war crimes, including grave breaches of the Geneva Conventions and international humanitarian law, as well as crimes against humanity when perpetrated as part of a widespread and systematic attack against the civilian population, for which individual perpetrators must be held accountable;

4.8. the Russian Federation is committing some of the acts that constitute an element of genocide under the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide and its rhetoric justifying the war of aggression reveals a genocidal intent to destroy the Ukrainian nation as such;

4.9. none of these crimes can be subject to any form of amnesty or any statute of limitations under international law;

4.10. the International Criminal Court (ICC) has full jurisdiction to investigate and prosecute war crimes, crimes against humanity and genocide committed on Ukrainian territory by Russian forces, its allies and proxies, and States Parties to the ICC Statute have an unconditional obligation to co-operate with the ICC in the context of these proceedings, including by enforcing any arrest warrants issued against Russian or other suspects;

4.11. the Russian Federation has committed multiple and grave violations of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) in Ukraine since the occupation and annexation of Crimea in 2014 and in the context of the full-scale aggression. Referring to the Decision of the Committee of Ministers of the Council of Europe (CM/Del/Dec(2025)1521/H46-29), the Assembly stresses that although the Russian Federation ceased to be a High Contracting Party to the European Convention on Human Rights on 16 September 2022, it remains bound by its obligations under the Convention, including the duty to implement judgments of the European Court of Human Rights, particularly the judgment in the case of *Ukraine v. Russia (re Crimea)*. The Assembly urges the Russian authorities to immediately implement all measures specified by the Committee of Ministers that are related to the administrative practice of torture, enforced disappearances, unlawful transfer of civilians, large-scale expropriation of property and other numerous violations resulting from the occupation of Crimea by the Russian Federation;

4.12. the Russian Federation has breached many other treaties under international human rights law, including the International Covenant on Civil and Political Rights, the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and the United Nations Convention on the Rights of the Child;

4.13. the Russian Federation has also been condemned by the European Court of Human Rights for acts of torture and inhuman treatment committed against its own citizens who challenge the war of aggression of the Russian Federation in Ukraine;

4.14. the Russian Federation must bear the legal consequences of all of its internationally wrongful acts committed in and against Ukraine, including by making reparation for all the damage caused by such acts to Ukraine and its people, as recognised in the United Nations General Assembly Resolution A/RES/ES-11/5 of 14 November 2022 and in accordance with the principles of State responsibility;

4.15. the repurposing of the frozen Russian State assets, in Council of Europe member States and non-member States, would constitute lawful countermeasures against the Russian Federation, as they would be intended to induce the aggressor to cease its unlawful behaviour and to fulfil its obligation to make reparations;

4.16. according to international democratic standards, elections cannot be held under martial law and President Zelenskyy is the legitimate President of Ukraine until elections can lawfully be held.

5. The Assembly notes that internationally recognised borders constitute an essential element of the rules-based international order. Since 2014, numerous individuals – both citizens of the Russian Federation and of other States – have unlawfully crossed Ukraine's State borders, including through unauthorised visits to temporarily occupied territories such as Crimea, Mariupol, Donetsk, and Luhansk. Among such citizens are pro-Kremlin celebrities such as Russian producer Iosif Prigozhin and singer Valeriya, American actor Steven Seagal. Such actions in support of the Russian war of aggression represent a violation of Ukraine's sovereignty and territorial integrity and should have legal consequences.

6. The Assembly strongly supports the position of the Council of Europe Commissioner for Human Rights to make human rights the guiding principle for all current and future peace efforts. His human rights roadmap for a just, lasting and effective peace for Ukraine encompasses accountability, including the establishment of a special tribunal for the crime of aggression against Ukraine, reparation and redress for victims, the release of prisoners of war and civilian detainees, the return of Ukrainian children and the tracing of missing persons, the protection of people in temporarily occupied territories and reconstruction, among others. The Assembly also recalls the constitutional role of the Ukrainian National Human Rights Institution (NHRI), in monitoring, documenting, and advocating for redress for gross human rights violations. Its effective involvement in peace and accountability processes is essential to ensuring a victim-centred and human rights-compliant approach.

7. In this context, the Assembly refers to its Resolution 2598 (2025) "Russian war of aggression against Ukraine: the need to ensure accountability and avoid impunity" (paragraphs 9 and 10) and welcomes the adoption by the Core Group participants of the Lviv statement of 9 May 2025, expressing political support for the draft legal texts for the establishment of the special tribunal for the crime of aggression against Ukraine within the framework of the Council of Europe. This step will pave the way for the Committee of Ministers of the Council of Europe to adopt in due course the necessary decisions for the setting up of the Tribunal. While noting that a compromise may have had to be reached on certain issues such as personal immunities, which may fall short of the Assembly's own demands and existing rules of international law, the Assembly hopes that the final Statute will enable the special tribunal to effectively investigate, prosecute and punish those who

bear the responsibility for the crime of aggression. The special tribunal is an essential part of a comprehensive system of accountability for Ukraine and for the international legal order, which will fill an existing gap and deter future aggressions by the same or other aggressive regimes.

8. The Assembly underlines that any future peace negotiations aimed at ending the Russian Federation's aggression against Ukraine must include a comprehensive and just system of reparations for the damage caused. Redress for victims is essential for lasting peace and reconciliation. In this context, the Assembly highlights the critical role of the Register of Damage for Ukraine, established under the auspices of the Council of Europe, as the first operational element of an international compensation mechanism. The Register represents a vital step in documenting the damage, loss and injury resulting from the aggression and in laying the groundwork for a future claims process. In line with its previous resolutions, it considers that the Register of Damage and the comprehensive compensation mechanism should cover claims relating to the damage caused since February 2014 and not only from 24 February 2022. Discussions on mechanisms for contributing to a future compensation fund must be intensified, taking into account the potential of repurposing Russian frozen assets.

9. Recalling its previous Resolution 2573 (2024), the Assembly is appalled by the numerous findings of international mechanisms and independent media investigations, which continue to provide evidence of the systematic use of torture against Ukrainian prisoners of war and detained civilians held in the Russian Federation or in the temporarily occupied territories of Ukraine. It takes note of the March 2025 report of the United Nations Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, which concluded that enforced disappearances and torture have been conducted by Russian authorities as part of a widespread and systematic attack against the civilian population and pursuant to a co-ordinated State policy, therefore amounting to crimes against humanity. The report found that the most brutal forms of torture were used during interrogations, including severe beatings, electric shocks, burns, strangling, suffocation, hanging, rape and other forms of sexual violence. A recent media investigation by Forbidden Stories has also shed light on the prison system established by the Russian Federation for Ukrainian civilian detainees, revealing that torture and ill-treatment are systematic in at least 26 detention centres.

10. The Assembly expresses solidarity with Russian citizens facing repression for denouncing the war against Ukraine. It demands the immediate release of all political prisoners imprisoned in the Russian Federation due to their opposition to this war as well as prisoners of war, political prisoners and civilians captured by the Russian Federation in the occupied Ukrainian territories and in the Russian Federation.

11. According to the figures from the Ukrainian authorities, 5 757 individuals have been returned from Russian captivity since 24 February 2022, including 294 Ukrainian civilians. 186 locations where Ukrainian civilians and prisoners of war are detained, both in the Russian Federation and in the occupied territories, have been identified. The current number of missing persons, including both prisoners of war and civilians, is estimated by the Ukrainian Ministry of Internal Affairs at 74 000. At the same time, the International Committee of the Red Cross (ICRC) has documented around 50 000 cases of missing persons, without distinguishing by nationality. It has visited more than 3 000 prisoners of war in captivity on both sides, but specific figures for civilian detainee visits are not available. While the exact number of Ukrainian civilians held in captivity by the Russian Federation is difficult to determine, the Assembly considers that the practice of detention of Ukrainian civilians by the Russian Federation without any legal grounds is *per se* unlawful, arbitrary, in violation of international humanitarian law and amounts to war crimes and crimes against humanity. It therefore urges the Russian Federation to immediately and unconditionally release all unlawfully detained Ukrainian civilians. In the meantime, the ICRC should have immediate, safe and unimpeded access to all facilities where Ukrainian civilians are being detained, both in the temporarily occupied territories and in the Russian Federation, in line with Article 143 of the Fourth Geneva Convention (GCIV). The Assembly supports the establishment of an international civilian protection mechanism involving the NHRI and other relevant institutions, tasked with monitoring and publicly reporting on the treatment of civilians in occupied territories and places of detention.

12. The Assembly has repeatedly condemned the deportation of Ukrainian children to the Russian Federation and Belarus, and the forcible transfer of Ukrainian children to the Ukrainian territories temporarily occupied by the Russian Federation. These practices violate international humanitarian law (Geneva Convention IV and Additional Protocol I) and the United Nations Convention on the Rights of the Child, and constitute war crimes, crimes against humanity and an element of the crime of genocide. According to information from the Ukrainian Government, as of May 2025, 19 546 children had been deported or forcibly transferred, and only 1 366 have been returned. A recent report by the Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab of the showed how Russian Federation-flagged military transport planes under the direct control of Vladimir Putin's office transported groups of children from the occupied Donetsk and Luhansk oblasts and how Russian-controlled databases obfuscated these children's identities, including their nationality, in order to facilitate their placement and to conceal the government's program of coerced adoption

and fostering. The operation was initiated by Vladimir Putin and his subordinates with the intention of "russifying" children from Ukraine. On 10 June, during a meeting of the Security Council of the Russian Federation, Vladimir Putin announced the implementation of numerous educational programs based on so-called traditional values, including the fulfilment of military duty — a policy that, among other consequences, contributes to the militarisation of Ukrainian children in the occupied territories. The Assembly further notes that according to credible sources, as of 14 August 2024, at least 3 500 Ukrainian children from Russian-occupied territories of Ukraine had been forcibly transferred through or into Belarus, where these children were subjected to a Russian political, military, and religious indoctrination program. This transfer was carried out under a direct order from Alexander Lukashenko. The Assembly believes that any future peace negotiations should address this situation and calls for the immediate and unconditional return and reintegration of Ukrainian children, in accordance with the principle of the best interests of the child. The Assembly underscores the critical role of the NHRI as the independent children's rights protection institution, in ensuring the identification, safe return, legal protection, and reintegration of deported or forcibly transferred Ukrainian children.

13. The Assembly strongly condemns the militarisation and political indoctrination of Ukrainian children in territories temporarily occupied by the Russian Federation, recognising that these acts are severe violations of the rights of the child and a form of attack against education, both in content and in quality, as well as against childhood itself. Such actions include the systematic introduction of military ideology into education, forced participation in military-patriotic organisations, rewriting educational programs to align with the occupying State's political and military agendas, and discrimination against children and educators based on political beliefs. The Assembly urges immediate cessation of these practices and calls for their documentation and monitoring by relevant international bodies, including the Special Rapporteur on the Right to Education and the Office of the Special Representative of the United Nations Secretary-General for Children and Armed Conflict. The Assembly further encourages the ICC to initiate proceedings under the Rome Statute to prosecute these multiple violations as war crimes and crimes against humanity, and calls on the States that are Parties to the Rome Statute to actively support programs focused on psychosocial rehabilitation and reintegration of the affected children, as well as educational initiatives promoting peace, tolerance, and critical thinking to counteract indoctrination efforts.

14. The Assembly is gravely alarmed by the Russian Federation's policy of ethnic cleansing in the temporarily occupied territories of Ukraine, carried out through forced displacement, deportation, and violent assimilation. Presidential Decree No. 159 of 20 March 2025 obliges Ukrainian citizens in these areas to accept Russian citizenship by 10 September 2025 or face expulsion, effectively offering no choice but assimilation or deportation. Such measures violate the Fourth Geneva Convention, the Rome Statute of the ICC, and the United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Acts such as banning the Ukrainian language in schools, imposing Russian curricula, and systematically erasing Ukrainian cultural identity have been extensively documented by the United Nations and amount to crimes under international law. In view of the Russian Federation's consistent disregard for its obligations as an occupying power, the Assembly calls for the immediate establishment of an independent international monitoring mission, preferably under the auspices of the United Nations, to observe and report on the human rights situation in the occupied territories of Ukraine. This mission must be empowered to prevent further violations, document evidence, and support efforts to ensure accountability for those responsible.

15. The Assembly expresses its deep concern at the support provided by Iran and China to the Russian Federation. Iran has supplied the Russian Federation with ballistic missiles and drones, many of which have been used in indiscriminate attacks against civilian objects in Ukraine, in what can be described as complicity in the Russian Federation's violations of international law. Ukrainian authorities have confirmed the detention of Chinese nationals fighting alongside Russian forces, allegedly as irregular combatants. In addition, Chinese companies have reportedly assisted the Russian Federation's military drone production by providing access to restricted components and helping to circumvent international sanctions.

16. In light of these considerations, the Assembly:

16.1. urges the Core Group participants and all member States to move towards the establishment of the special tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine without delay, by adopting the necessary decisions to finalise the legal instruments for the establishment of the special tribunal, irrespective of the progress of any peace negotiations;

16.2. calls on other States, in particular observer States and States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status with the Assembly, to join the future enlarged partial agreement and support the special tribunal;

16.3. calls on all member States, observer States and other States to support and contribute to the work of the Register of Damage for Ukraine, as well as to the ongoing work to establish a Claims Commission for Ukraine and a compensation fund for Ukraine, and to ensure that reparations remain a core component of any peace settlement;

16.4. calls on all member States, European institutions and international partners to increase their assistance to the Office of the Prosecutor General of Ukraine and existing international accountability mechanisms, as well as civil society projects working on Ukraine, to compensate the negative impact of the US aid freeze;

16.5. invites the ICC to consider adding new charges, including crimes against humanity and genocide, in connection with the unlawful detention, enforced disappearance and torture of Ukrainian civilian detainees and with the deportation, forcible transfer and re-education of Ukrainian children, as part of the investigation into the situation in Ukraine, as well as invites States that are Parties to the Rome Statute of the ICC to strengthen political, legal and material support for the Court, in particular regarding bolstering the Office of the Prosecutor of the ICC in Kyiv;

16.6. calls on member and observer States to refrain from suspending or impeding processes of international accountability relating to crimes committed in the context of the aggression against Ukraine, including through the United Nations Security Council;

16.7. calls on member and observer States and other States whose legislation provides for universal jurisdiction to investigate and prosecute war crimes, crimes against humanity and genocide committed in the context of the ongoing war of aggression, including crimes related to the enforced disappearance and torture of Ukrainian civilian detainees and the deportation, forcible transfer and re-education of Ukrainian children, and encourages those States that do not provide for universal jurisdiction to introduce such a possibility into their legislation;

16.8. urges the Russian Federation to ensure compliance with its obligations under international law, including international humanitarian law, and immediately cease the practice of enforced disappearances, unlawful detention of Ukrainian civilians, systematic use of torture against civilians and prisoners of war, deportation and forcible transfer of Ukrainian children, to provide complete information concerning prisoners of war, Ukrainian civilians and children under its control, and to ensure the immediate, safe and unimpeded access for the ICRC and the NHRI to all places of detention where prisoners of war and Ukrainian civilians are being held;

16.9. calls on member States, observer States, the European Union and international partners to provide all necessary assistance to Ukraine in its efforts to locate and secure the return of prisoners of war, unlawfully detained Ukrainian civilians and Ukrainian children, and to increase pressure on the Russian Federation to comply with its above-mentioned international obligations, including through increased sanctions and in the context of any peace talks or negotiations;

16.10. invites relevant international accountability mechanisms to establish a standing consultation mechanism with the NHRI to ensure continued victim-focused input into all stages of the international accountability and peace processes;

16.11. urges member States and international partners to enhance maritime transparency, tighten flag State controls, increase insurance oversight, and implement ship-to-ship transfer tracking mechanisms to ensure that the Russian Federation does not benefit from its shadow fleet;

16.12. calls on member and observer States to impose appropriate sanctions or legal consequences on individuals who have entered the temporarily occupied territories of Ukraine in violation of Ukrainian law to support the Russian war of aggression;

16.13. calls on member and observer States as well as States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status with the Assembly to ensure that sanctions regimes comprehensively target the full chain of responsibility for international crimes committed against Ukrainian children by including all individuals and institutions – recorded by Ukrainian and partner States' law-enforcement agencies – that are directly or indirectly involved in the deportation, forcible transfer, unjustified delay in repatriation, unlawful adoption or guardianship, as well as the re-education, indoctrination, and militarisation of these children. Such regimes must be consistently applied, regularly reviewed, and co-ordinated across jurisdictions to prevent enforcement gaps and circumvention. The Assembly encourages member States to harmonise efforts, including through the establishment of an international mechanism for countering crimes against Ukrainian children;

16.14. calls on member States to support all existing and past initiatives aimed at documenting, investigating, and legally classifying international crimes committed in Ukraine by representatives of the Russian Federation – including the United Nations Independent International Commission of Inquiry in Ukraine and the Moscow Mechanism of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – by ensuring regular follow-up, promoting periodic assessments, and facilitating the implementation of their recommendations;

16.15. calls on member and observer States to impose appropriate sanctions or other countermeasures on the Russian officials who encourage the colonisation of the occupied territories of Ukraine, and to ensure that those responsible are held individually criminally accountable for this war crime;

16.16. calls on member and observer States and States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status with the Assembly, and their diplomatic services, as well as on the entire international community acting in good faith, to impose additional sanctions and ensure continued compliance with existing sanctions against the Russian Federation, the Republic of Belarus, North Korea and other States involved in violations of international law, as well as to include in the sanctions lists individuals involved in the commission of international crimes in Ukraine. The sanctions regime must remain in place until the Russian Federation fulfils its obligations to cease its internationally wrongful acts and to remedy their consequences, including by executing the judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Ukraine v. Russia (re Crimea)*.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2606 (2025)[1]
Version provisoire

Favoriser les négociations politiques en vue de l'échange et de la libération des prisonniers de guerre

Assemblée parlementaire

1. La guerre d'agression illégale, non provoquée et injustifiée menée à grande échelle par la Fédération de Russie contre l'Ukraine fait toujours rage, après plus de trois ans. La Fédération de Russie est responsable de graves violations du droit international, en particulier du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, y compris des obligations qui lui incombent en vertu des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. Dans ce contexte, la situation des prisonniers de guerre ukrainiens est particulièrement désastreuse: ils sont victimes d'exécutions sommaires, de tortures généralisées et systématiques et de traitements inhumains et dégradants, qui constituent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Ce constat appelle une intervention urgente de la communauté internationale, en premier lieu dans le but de garantir le traitement adéquat et d'obtenir la libération et le rapatriement mutuels de tous les prisonniers de guerre. Compte tenu des violations graves et persistantes du droit international des droits humains et du droit international humanitaire à l'encontre des prisonniers de guerre ukrainiens, leur maintien en captivité suscite de graves préoccupations, ce qui souligne que leur libération rapide et en toute sécurité constitue le moyen le plus viable pour prévenir de nouveaux abus. À cette fin, les négociations politiques revêtent une importance capitale.

2. Selon les autorités ukrainiennes, des milliers de militaires ukrainiens sont actuellement en captivité en Fédération de Russie dans plus de 300 centres de détention, à la fois dans les territoires ukrainiens temporairement occupés et en Fédération de Russie ainsi que dans la République du Bélarus. Au 6 mai 2025, 4 757 Ukrainiens (prisonniers de guerre et civils) avaient été libérés de la captivité russe depuis le début de la guerre à grande échelle, et 64 échanges de prisonniers de guerre avaient eu lieu.

3. Selon les informations communiquées par les personnes revenues de captivité, la Fédération de Russie bafoue de façon systématique la troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, notamment pour ce qui est du droit des prisonniers de guerre à un traitement humain (article 13); de leur droit à des conditions de détention décentes (articles 22, 25 et 29); de leur droit à une alimentation suffisante (article 26); de leur droit à un examen médical initial et à des soins médicaux adéquats (articles 15, 20, 30, 31 et 46); de leur droit de faire informer les membres de leur famille de leur état et de leur captivité, ainsi que de recevoir des informations (articles 48, 69 et 70); de leur droit à être transférés ou évacués dans des conditions décentes (articles 20 et 46 à 48) et de l'interdiction de les contraindre à servir dans les forces armées d'un État ennemi (article 130); et d'autres encore.

4. Bien que le Vice-ministre de la Défense de la Fédération de Russie ait affirmé le contraire en août 2022, la Fédération de Russie a manqué à ses obligations de créer un Bureau officiel de renseignements sur les prisonniers de guerre se trouvant en son pouvoir (article 122 de la troisième Convention de Genève) et de désigner une Commission médicale mixte chargée d'examiner les prisonniers de guerre malades ou blessés (article 112). Dans le même temps, les autorités russes ont empêché de fait les proches des prisonniers de guerre ukrainiens de demander des informations au ministère de la Défense en leur imposant d'utiliser le

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 juin 2025 (21e et 22e séances) (voir Doc. 16197, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Yelyzaveta Yasko; et Doc. 16206, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Rian Vogels). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 juin 2025 (22e séance).

portail de l'État russe, qui n'est en réalité accessible qu'aux citoyens russes compte tenu d'exigences d'authentification liées à des identifiants russes délivrés par l'État. En outre, la Fédération de Russie a jusqu'à présent rejeté les initiatives engagées par d'autres États pour assumer le rôle de Puissance protectrice, alors qu'il s'agit d'un devoir prévu par l'article 5 du Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, et elle empêche le personnel du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies en Ukraine (HRMMU), la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur l'Ukraine, l'Initiative de surveillance du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en Ukraine et d'autres mécanismes internationaux de surveillance d'accéder à la plupart de ses centres de détention. Or, la Fédération de Russie a déjà pour obligation juridique internationale de coopérer pleinement avec tous les organismes internationaux de surveillance et de supprimer tout obstacle aux activités de surveillance de ces organismes, notamment dans les domaines visés par l'arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 25 juin 2024 dans l'affaire *Ukraine c. Russie (Crimée)*, au titre de la décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe CM/Del/Dec(2025)1521/H46-29 du 6 mars 2025.

5. Les responsables politiques et militaires russes au plus haut niveau ont connaissance des mauvais traitements particulièrement cruels infligés aux prisonniers de guerre ukrainiens, qui font notamment l'objet de menaces, de violences verbales et physiques, de violences sexuelles, d'actes de torture et d'exécutions sommaires. En février 2025, la HRMMU avait confirmé l'exécution de 71 prisonniers de guerre ukrainiens et recensé au moins 21 prisonniers de guerre morts en détention. Bien que les chiffres exacts soient inconnus à l'heure actuelle, ils sont certainement beaucoup plus élevés. 95% des 454 prisonniers de guerre ukrainiens libérés qui ont été interrogés par la HRMMU ont fait état de tortures ou de traitements inhumains et dégradants à tous les stades de leur captivité. De manière générale, les éléments de preuve recueillis grâce aux enquêtes menées par des mécanismes internationaux, des médias indépendants et la société civile laissent penser que les traitements inhumains et dégradants infligés aux prisonniers de guerre ukrainiens ne sont pas limités à des lieux de détention spécifiques, mais qu'ils sont généralisés et systématiques. Cette situation indique que non seulement les autorités russes ne prennent aucune mesure préventive efficace, mais qu'elles sont à l'origine de l'application d'une politique de traitements inhumains et dégradants à l'égard des prisonniers de guerre. En outre, la Fédération de Russie a récemment mis en place un cadre juridique qui exonère de toute responsabilité pénale pour crimes de droit international les personnes qui s'engagent dans les forces armées russes. Le Haut-Commissariat des Nations Unies considère que ce cadre juridique constitue une violation des obligations faites à la Fédération de Russie d'enquêter sur les crimes de guerre et les violations graves du droit international des droits humains et d'engager des poursuites contre leurs auteurs supposés.

6. Les prisonniers de guerre ukrainiens courent le risque de subir des traitements inhumains et dégradants, d'être torturés ou même d'être exécutés dès le moment où ils sont faits prisonniers sur le champ de bataille, puis pendant leur transport, leur transit et leur emprisonnement dans des centres de détention, que ce soit dans les territoires ukrainiens temporairement occupés ou en Fédération de Russie. Ils risquent également d'être condamnés sur la base d'accusations forgées de toutes pièces ou simplement pour avoir pris part aux hostilités et pour exercer le droit de l'Ukraine à la légitime défense en vertu de la Charte des Nations Unies, à l'issue de procédures qui portent atteinte au droit à un procès équitable.

7. À l'inverse, la situation des prisonniers de guerre russes est globalement bien documentée, car le CICR et d'autres organismes internationaux de surveillance peuvent accéder librement à leurs lieux de détention. Dans l'ensemble, l'Ukraine respecte ses obligations au titre du droit international des droits humains et du droit international humanitaire. Les informations faisant état d'exécutions sommaires, de tortures ou de mauvais traitements infligés à des prisonniers de guerre russes doivent néanmoins faire l'objet d'enquêtes en bonne et due forme et les auteurs de ces actes doivent en répondre devant la justice.

8. Dans sa Résolution 2562 (2024), l'Assemblée parlementaire faisait état de la nécessité de traiter d'urgence le problème des prisonniers de guerre ukrainiens et, dans sa Résolution 2573 (2024), elle a décidé de rester saisie de cette question. L'Assemblée se félicite des échanges de prisonniers de guerre, qui peuvent être cruciaux dans le contexte d'un éventuel processus de paix. Elle réaffirme également qu'il est nécessaire que toutes les négociations de paix envisageables à l'avenir abordent sans condition la question de la libération et du rapatriement mutuels de tous les prisonniers de guerre, selon le principe «tous contre tous», comme elle l'a déjà indiqué dans sa Résolution 2598 (2025). Néanmoins, l'Assemblée considère également que la situation des prisonniers de guerre est si urgente qu'elle doit être traitée immédiatement par toutes les parties concernées, indépendamment de l'évolution des négociations relatives au cessez-le-feu et aux négociations de paix. Les condamnations illégales, inéquitables ou motivées par des considérations politiques de prisonniers de guerre ukrainiens ne doivent pas être utilisées en tant que motifs pour retarder ou

refuser leur libération, en particulier après la cessation des hostilités actives. Tout retard ou refus injustifié de ce type constituerait un crime de guerre supplémentaire en vertu de l'article 85(4)(b) du Protocole additionnel (I) aux Conventions de Genève, entraînant une responsabilité pénale individuelle.

9. L'Assemblée invite les organisations non gouvernementales et la société civile européennes à faire connaître la situation critique des prisonniers de guerre ukrainiens, afin d'accentuer la pression politique et diplomatique sur la Fédération de Russie.

10. L'Assemblée appelle la communauté internationale à contribuer sans équivoque aux initiatives visant à obtenir la libération et le rapatriement mutuels de tous les prisonniers de guerre ainsi qu'à intensifier ces efforts, afin que les droits et la dignité de tous les prisonniers de guerre, de leurs familles et de leurs proches soient pleinement respectés et garantis, tout en tenant compte de la troisième Convention de Genève. L'Assemblée encourage le CICR à offrir ses bons offices aux parties au conflit et à adopter, d'une manière générale, une approche plus volontariste et innovante pour garantir le respect du droit international humanitaire dans le contexte actuel.

11. L'Assemblée salue et approuve par ailleurs les recommandations déjà formulées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) dans divers rapports, ainsi que les 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) dans ses rapports intérimaires relatifs aux signalements d'atteintes au droit international humanitaire et au droit international des droits humains en Ukraine.

12. Dans ce contexte, et en s'appuyant sur les recommandations du HCDH et du BIDDH/OSCE, l'Assemblée appelle la Fédération de Russie:

12.1. à se conformer au droit international des droits humains et au droit international humanitaire et à en garantir le plein respect, notamment en ce qui concerne le traitement des prisonniers de guerre;

12.2. à mettre immédiatement fin aux exécutions sommaires, aux tortures, aux mauvais traitements, aux violences sexuelles et aux violences verbales et psychologiques dont font l'objet les prisonniers de guerre;

12.3. à cesser d'engager des poursuites contre des militaires ukrainiens faits prisonniers au seul motif qu'ils ont participé directement aux hostilités et ont exercé le droit de l'Ukraine à la légitime défense en vertu de la Charte des Nations Unies, et à s'abstenir de violer leur droit à un procès équitable et régulier;

12.4. à mener des enquêtes impartiales et approfondies sur tous les cas de décès en détention, d'exécution sommaire, de torture, de traitements inhumains et dégradants, de violence sexuelle et de violence verbale et psychologique commis sur des prisonniers de guerre, et à veiller à ce que les auteurs de ces actes en répondent devant la justice, y compris ceux qui font partie de la chaîne de commandement;

12.5. à veiller à ce que le CICR et les autres mécanismes internationaux de surveillance compétents aient librement accès à tous les lieux de détention où se trouvent des prisonniers de guerre et puissent s'entretenir confidentiellement avec eux;

12.6. à veiller au plein respect de toutes les conditions de détention relatives aux prisonniers de guerre qui sont énoncées dans la troisième Convention de Genève, en créant des lieux d'internement, y compris des camps pour les prisonniers de guerre et des camps de transit temporaires et permanents, en leur donnant un accès adéquat à de la nourriture, à de l'eau, à des soins médicaux et à une assistance juridique, et en leur permettant d'exercer leur droit de communiquer avec leur famille et leurs proches;

12.7. à désigner une Commission médicale mixte chargée d'examiner les prisonniers de guerre blessés ou malades et de prendre des décisions quant à leur rapatriement, conformément à la troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre;

12.8. à veiller à la création d'un Bureau officiel de renseignements efficace, fonctionnel et transparent, qui aura pour mandat de prendre en charge les prisonniers de guerre et les détenus civils qui se trouvent en son pouvoir;

12.9. à engager sans délai des négociations constructives en vue d'approuver les candidatures aux fonctions de membres neutres de la Commission médicale mixte ukrainienne, conformément à l'annexe II de la troisième Convention de Genève;

12.10. à abroger toute disposition législative qui accorde l'impunité aux membres des forces armées de la Fédération de Russie pour la commission de crimes de droit international;

12.11. à fournir régulièrement au CICR et aux autorités ukrainiennes compétentes toutes les informations pertinentes qui seraient autrement transmises à la Puissance protectrice désignée, conformément au droit international humanitaire.

13. L'Assemblée appelle également l'Ukraine à veiller à continuer d'agir en pleine conformité avec les Conventions de Genève et à ce que toute violation du droit international des droits humains et du droit international humanitaire commise par ses forces armées ou ses autorités civiles fasse l'objet d'enquêtes rapides et en bonne et due forme.

14. L'Assemblée reconnaît le rôle crucial joué par les pays qui contribuent à faciliter les échanges de prisonniers de guerre qui ont lieu actuellement entre l'Ukraine et la Fédération de Russie, tels que la Türkiye et les Émirats arabes unis, et exprime sa profonde gratitude à leurs gouvernements pour leurs efforts.

15. En s'inspirant de l'exemple des pays intervenant dans l'échange de prisonniers de guerre entre l'Ukraine et la Fédération de Russie, l'Assemblée appelle tous les États:

15.1. à soutenir les négociations politiques visant à faciliter et à encourager l'accélération de la libération et du rapatriement mutuels de prisonniers de guerre;

15.2. à accorder des ressources supplémentaires au Bureau de l'Agence centrale de recherches du CICR et au Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires afin de renforcer leur capacité à localiser les prisonniers de guerre ukrainiens disparus et à vérifier leur situation;

15.3. à améliorer l'échange d'informations et la coordination entre les parties prenantes, en vue de définir des États médiateurs qui pourraient assumer le rôle de Puissance protectrice, conformément aux Conventions de Genève et faciliter l'établissement de voies de dialogue et de négociation politique;

15.4. à promouvoir la mise en place d'un mécanisme structuré et permanent, négocié et accepté par toutes les parties intéressées, et qui soit éventuellement coordonné par le CICR, pour permettre, de façon rapide, sûre et régulière, l'identification, la recherche, la libération et le rapatriement mutuels de tous les prisonniers de guerre, en accordant une attention particulière à ceux qui sont gravement blessés ou malades;

15.5. à apporter un soutien politique, financier, matériel et technique à la mise en place de ce mécanisme;

15.6. à envisager de définir un pays neutre dans lequel les prisonniers de guerre pourraient être accueillis en toute sécurité et à titre temporaire avant leur rapatriement;

16. L'Assemblée exprime sa solidarité avec les familles des prisonniers de guerre ukrainiens, qui endurent d'immenses souffrances psychologiques: dans la plupart des cas, elles ne sont pas autorisées à communiquer avec leurs proches et ignorent même souvent le sort réservé à ces derniers et leur lieu de détention. L'Assemblée reconnaît en outre la nécessité de proposer une assistance médicale, psychologique et administrative ainsi qu'une formation professionnelle aux prisonniers de guerre ukrainiens libérés, afin d'assurer leur réadaptation et leur pleine réintégration dans la société ukrainienne. L'Assemblée invite donc tous les États à fournir une aide financière et une expertise technique en faveur des initiatives en cours visant à soutenir les familles des prisonniers de guerre ukrainiens et les prisonniers de guerre ukrainiens de retour de captivité, y compris par la création de centres de réadaptation.

17. L'Assemblée souligne qu'il est important de veiller à ce que les responsabilités soient établies et d'accorder réparation aux victimes en vue de parvenir à une paix juste et durable pour l'Ukraine. Par conséquent, l'Assemblée:

17.1. appelle tous les États Parties au Statut de la Cour pénale internationale (CPI) à apporter leur plein appui aux travaux de la CPI visant à traduire en justice les auteurs de crimes, les autorités militaires et politiques de la Fédération de Russie, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, en tenant compte en particulier des priorités publiques du Bureau du Procureur de la CPI en Ukraine concernant les cas de meurtre et de torture de prisonniers de guerre ukrainiens dans la colonie pénitentiaire n° 120 de Volnovakha, près d'Olenivka, et dans d'autres lieux sous contrôle russe et demande instamment à tous les États qui ne l'ont pas encore fait de ratifier le Statut de la CPI ou d'y adhérer sans délai;

17.2. appelle tous les États dont la législation reconnaît la compétence universelle à poursuivre les responsables de la Fédération de Russie impliqués dans des crimes de guerre et d'autres crimes, et encourage les États qui n'ont pas cette possibilité, à intégrer la compétence universelle dans leur législation.

17.3. appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe à engager des négociations sur l'élargissement du mandat du Mécanisme international d'indemnisation sous son égide, afin de garantir la réparation des dommages, pertes ou préjudices causés par des actes contraires au droit international commis en Ukraine ou à l'encontre de celle-ci avant le 24 février 2022, en particulier aux prisonniers de guerre ukrainiens qui les ont subis.

18. L'Assemblée regrette vivement qu'un État membre du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, qui est également responsable de crimes de guerre, conserve son droit de veto, et réitère son appel à réexaminer l'utilisation et le champ d'application du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité afin d'éviter tout abus, comme indiqué dans sa Résolution 2581 (2025).

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2606 (2025)[1]
Provisional version

Support for political negotiations to enforce exchange and release of prisoners of war

Parliamentary Assembly

1. The illegal, unprovoked and unjustified full-scale war of aggression by the Russian Federation against Ukraine is still raging on, after more than three years. The Russian Federation is responsible for the severe violations of international law, in particular international human rights and humanitarian law, including its obligations under the Geneva Conventions and their Additional Protocols. In this context, the situation of Ukrainian prisoners of war is particularly dire: they are subjected to summary executions, widespread and systematic torture, and inhuman and degrading treatment, amounting to war crimes and crimes against humanity. This state of affairs calls for urgent intervention by the international community, first and foremost to secure the proper treatment, mutual release and repatriation of all prisoners of war. Given the ongoing severe violations of international human rights and humanitarian law against Ukrainian prisoners of war, their continued captivity raises serious concerns, highlighting prompt and safe release as the most viable means of preventing further abuse. To this end, political negotiations are of paramount importance.

2. According to the Ukrainian authorities, thousands of Ukrainian servicepersons are currently in Russian captivity in over 300 detention facilities, both in the temporarily occupied territories of Ukraine and in the Russian Federation as well as in the Republic of Belarus. As of 6 May 2025, 4 757 Ukrainians (both prisoners of war and civilians) have been released from Russian captivity since the start of the full-scale war, and 64 exchanges of prisoners of war have taken place.

3. The information received from those who have returned from captivity indicates that the Russian Federation is systematically violating the Third Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War with regard to the right to humane treatment (Article 13); the right to decent conditions of detention (Articles 22, 25, 29); the right to adequate food (Article 26); the right to an initial medical examination and to adequate medical attention (Articles 15, 20, 30, 31, 46); the right to have family members informed about the condition and capture of prisoners of war, as well as to receive information (Articles 48, 69, 70); the right to decent conditions during the evacuation and transfer (Articles 20 and 46 to 48); the prohibition of forcing a prisoner of war to serve in the armed forces of an enemy State (Article 130); and others.

4. Despite the contrary claims of the Deputy Minister of Defence of the Russian Federation in August 2022, the Russian Federation failed to fulfil its obligation to establish an official Information Bureau for prisoners of war who are in its power (Article 122 of the Third Geneva Convention), and to appoint a Mixed Medical Commission to examine sick and wounded prisoners of war (Article 112). At the same time, the Russian authorities have effectively barred relatives of Ukrainian prisoners of war from requesting information from the Ministry of Defence by requiring the use of the Russian State portal, which is in fact only accessible to Russian citizens due to authentication requirements tied to State-issued Russian credentials. In addition, the Russian Federation has so far rejected initiatives by other States to assume the role of Protecting Powers, while it is a duty as provided for in Article 5 of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions, and it is impeding the access to most of its detention facilities by the personnel of the International Committee of the Red Cross (ICRC), the United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine (HRMMU), the United

1. *Assembly debate* on 24 June 2025 (21st and 22nd sittings) (see Doc. 16197, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Yelyzaveta Yasko; and Doc. 16206, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Rian Vogels). *Text adopted by the Assembly* on 24 June 2025 (22nd sitting).

Nations Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, the Ukraine Monitoring Initiative of the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe and other international monitoring mechanisms. However, the Russian Federation is already under an international legal obligation to fully co-operate with all international monitoring bodies and to remove any obstacles to their monitoring activities, notably in areas covered by the judgment of the European Court of Human Rights of 25 June 2024 in the case of *Ukraine v. Russia (re Crimea)*, pursuant to the decision of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Del/Dec(2025)1521/H46-29 of 6 March 2025.

5. The Russian Federation's highest political and military leadership is aware of the vicious mistreatment of Ukrainian prisoners of war, including threats, verbal and physical abuse, sexual violence, torture and summary executions. As of February 2025, the United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine (HRMMU) had verified the execution of 71 Ukrainian prisoners of war and recorded the death of at least 21 prisoners of war in custody. While the real figures are currently unknown, they are certainly much higher. 95% of 454 released Ukrainian prisoners of war interviewed by the HRMMU provided accounts of torture or inhuman and degrading treatment throughout all stages of captivity. In general, the evidence gathered by international mechanisms, independent media and civil society investigations suggests that the inhuman and degrading treatment of Ukrainian prisoners of war is not confined to specific detention facilities, but is widespread and systematic. This indicates that not only are the Russian authorities failing to take any effective preventative measures, but that they are mandating a policy of inhuman and degrading treatment of prisoners of war. Moreover, the Russian Federation has recently introduced a legal framework granting exemption from criminal liability for international crimes to individuals enlisting in the Russian armed forces. This legal framework is recognised by the Office of the United Nations High Commissioner as a violation of the Russian Federation's obligations to investigate war crimes and serious violations of international human rights law, and to prosecute alleged perpetrators.

6. Ukrainian prisoners of war are at risk of inhuman and degrading treatment, torture and even execution from the moment they are captured on the battlefield, and subsequently during their transportation, transit and imprisonment in detention facilities, both in the temporarily occupied territories of Ukraine and in the Russian Federation. They are also at risk of being convicted on trumped-up charges or simply for having taken part in hostilities and for exercising Ukraine's right to self-defence under the United Nations Charter, in proceedings that violate fair trial guarantees.

7. In stark contrast, the situation of Russian prisoners of war is generally well-documented, as the ICRC and other international monitoring bodies have unfettered access to the facilities where they are held. Overall, Ukraine is complying with its obligations under international human rights and humanitarian law. Reports of summary executions, torture or ill-treatment of Russian prisoners of war must nevertheless be properly investigated, and the perpetrators must be held accountable.

8. In Resolution 2562 (2024), the Parliamentary Assembly stated the need to address urgently the issue of Ukrainian prisoners of war, and in Resolution 2573 (2024) it resolved to remain seized on this topic. The Assembly welcomes the exchanges of prisoners of war, which can be crucial in the context of a possible peace process. It also reaffirms the need for all possible future peace negotiations to address unconditionally the issue of the mutual release and repatriation of all prisoners of war, in accordance with the formula "all for all", as already expressed in its Resolution 2598 (2025). Nevertheless, the Assembly also considers that the situation of prisoners of war is of such urgency that it must be addressed immediately by all parties concerned, irrespective of developments related to ceasefire and peace negotiations. Any unlawful, unfair or politically motivated convictions of Ukrainian prisoners of war must not be used as grounds to delay or refuse their release, particularly following the cessation of active hostilities. Any such unjustifiable delay or refusal would constitute an additional war crime under Article 85(4)(b) of Protocol Additional (I) to the Geneva Conventions, entailing individual criminal responsibility.

9. The Assembly calls on European non-governmental organisations and civil society to raise awareness of the plight of Ukrainian prisoners of war, in order to increase political and diplomatic pressure on the Russian Federation.

10. The Assembly calls on the international community to unequivocally contribute to and intensify the efforts aimed at achieving the mutual release and repatriation of all prisoners of war, so that the rights and dignity of all prisoners of war, their families and loved ones are fully respected and upheld, while having regard to the Third Geneva Convention. The Assembly encourages the ICRC to offer its good offices to the parties to the conflict and apply a more proactive and innovative approach in general to ensuring compliance with international humanitarian law in the current environment.

11. The Assembly also welcomes and concurs with the recommendations already made by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in various reports, and with the recommendations made by the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR) in its interim reports on reported violations of international humanitarian law and international human rights law in Ukraine.

12. Against this background, and building on the recommendations of the OHCHR and of the OSCE/ ODIHR, the Assembly calls on the Russian Federation to:

12.1. respect and ensure full compliance with international human rights and humanitarian law, notably with regard to the treatment of prisoners of war;

12.2. immediately cease the summary execution, torture, ill-treatment, sexual violence and verbal and psychological abuse of prisoners of war;

12.3. cease the prosecution of captured Ukrainian servicepersons for the mere fact of having directly participated in hostilities and for exercising Ukraine's right to self-defence under the United Nations Charter, and refrain from violating their rights to a fair and regular trial;

12.4. conduct impartial and thorough investigations into all cases of death in custody, summary execution, torture, inhuman and degrading treatment, sexual violence and verbal and psychological abuse of prisoners of war, and ensure that the perpetrators are held accountable, including those within the chain of command;

12.5. ensure that the ICRC and other relevant international monitoring mechanisms have unimpeded access to all the places of detention where prisoners of war are being held, and are allowed confidential interviews with them;

12.6. ensure that all the conditions of detention relating to the prisoners of war as set out in the Third Geneva Convention are fully respected, by establishing dedicated places of internment, including prisoner of war camps and temporary and permanent transit camps, providing adequate food, water, medical care, and legal assistance, and allowing prisoners of war to exercise their right to communicate with their families and loved ones;

12.7. appoint a Mixed Medical Commission to examine wounded and sick prisoners of war and make decisions on their repatriation in line with the Third Geneva Convention relating to the Treatment of Prisoners of War;

12.8. ensure that an efficient, functional and transparent official Information Bureau is established, with a mandate to cater for both prisoners of war and civilian detainees who are in its power;

12.9. engage constructively and without delay in negotiations to approve candidates for neutral members of the Ukrainian Mixed Medical Commission pursuant to Annex II to the Third Geneva Convention;

12.10. repeal any legislative provisions that grant impunity to members of the armed forces of the Russian Federation for the commission of international crimes;

12.11. provide regularly to the ICRC and the competent Ukrainian authorities all relevant information that would otherwise be transmitted to the appointed Protecting Power, in accordance with international humanitarian law.

13. The Assembly also calls on Ukraine to ensure that it keeps acting in full compliance with the Geneva Conventions, and that any violations of international human rights and humanitarian law committed by its armed forces or civilian authorities are promptly and properly investigated.

14. The Assembly acknowledges the crucial role of those countries involved in facilitating the ongoing exchanges of prisoners of war between Ukraine and the Russian Federation, such as Türkiye and the United Arab Emirates, and expresses its deep gratitude to their governments for these efforts.

15. Based on the example of the countries involved in the exchange of prisoners of war between Ukraine and the Russian Federation, the Assembly calls on all States to:

15.1. support political negotiations to facilitate and encourage an acceleration of the mutual release and repatriation of prisoners of war;

15.2. provide additional resources to the Central Tracing Agency Bureau of the ICRC and the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, to enhance their capacity in locating and verifying the status of missing Ukrainian prisoners of war;

15.3. improve information-sharing and co-ordination among relevant stakeholders, with a view to identifying mediating States that could assume the role of Protecting Power as per the Geneva Conventions and facilitate the establishment of channels for dialogue and political negotiation;

15.4. promote the establishment of a structured, permanent mechanism, negotiated and agreed upon by all interested parties, and possibly co-ordinated by the ICRC, to enable the prompt, secure and regular identification, tracing, mutual release and repatriation of all prisoners of war, with special attention to the seriously wounded and sick;

15.5. provide political, financial, material and technical support for the establishment of such mechanism;

15.6. consider the identification of a neutral country where prisoners of war could be safely and temporarily placed before their repatriation.

16. The Assembly stands in solidarity with the families of the Ukrainian prisoners of war, which are enduring immense psychological suffering: in most cases they are not allowed to communicate with their loved ones, and they are often not even aware of their fate and whereabouts. The Assembly also recognises the need to provide medical, psychological and administrative assistance and vocational training to returned Ukrainian prisoners of war, to ensure their rehabilitation and full reintegration in the Ukrainian society. The Assembly therefore calls on all States to provide financial aid and technical expertise to the ongoing initiatives supporting the families of Ukrainian prisoners of war and the returned Ukrainian prisoners of war, including through the establishment of rehabilitation centres.

17. The Assembly underlines the importance of ensuring accountability and providing reparations to victims for the achievement of a just and lasting peace for Ukraine. The Assembly therefore:

17.1. calls on all States that are Parties to the Statute of the International Criminal Court (ICC) to fully support the work of the ICC in bringing the perpetrators, military and political authorities of the Russian Federation to justice for war crimes and crimes against humanity, in particular taking into account the public priorities of the Office of the Prosecutor of the ICC in Ukraine, regarding the killing and torture of Ukrainian prisoners of war in the Volnovakha Penal Colony No. 120 near Olenivka and other places under Russian control, and urges all States that have not yet done so to ratify or accede to the Statute of the ICC without delay;

17.2. calls on all States whose legislation provides for universal jurisdiction to prosecute officials of the Russian Federation involved in war crimes and other crimes, and encourages those States that do not have this possibility, to introduce universal jurisdiction into their legislation.

17.3. calls on all Council of Europe member States to engage in negotiations on expanding the mandate of the International Compensation Mechanism under its auspices, in order to ensure reparations for damage, loss or injury caused by internationally wrongful acts in or against Ukraine before 24 February 2022, in particular to Ukrainian prisoners of war who have suffered as a result.

18. The Assembly deeply regrets that a member State of the United Nations Security Council, which is also responsible for war crimes, retains its veto power, and reiterates its calls to reconsider the use and scope of the veto power by permanent members of the United Nations Security Council to avoid any abuse, as provided in its Resolution 2581 (2025).

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 307 (2025)[1]
Version provisoire

Projet de protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

Assemblée parlementaire

1. Réitérant avec la plus grande fermeté sa condamnation du terrorisme sous toutes ses formes, l'Assemblée parlementaire se félicite de la finalisation du projet de protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui permettra de renforcer encore la lutte contre ce fléau en tenant compte de son évolution récente.

2. Depuis de nombreuses années, le Conseil de l'Europe élabore des normes juridiques essentielles pour lutter contre le terrorisme. Son principal instrument juridique dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196, ci-après «la Convention de Varsovie»), a été adoptée en 2005 dans le but d'améliorer les politiques et stratégies de lutte contre le terrorisme au niveau national, tout en facilitant la coopération internationale. En 2015, avec l'adoption du Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217), le Conseil de l'Europe est devenu la première organisation internationale à mettre en place un instrument juridique régional pour mettre en œuvre les obligations imposées par la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la lutte contre les combattants terroristes étrangers.

3. Une fois adopté, le projet de protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ci-après «le projet de protocole» établira la première définition internationale contraignante et complète du terrorisme, qui élargira la formulation actuelle de l'article 1 de la Convention de Varsovie afin d'englober toutes les formes de terrorisme actuellement répandues. Plus précisément, les actes tels que le cyberterrorisme qui vise des infrastructures cruciales ou le terrorisme environnemental n'avaient pas encore été pleinement anticipés en 2005, au moment de l'adoption de la Convention de Varsovie. La mise en place d'une définition juridique paneuropéenne commune de l'infraction terroriste, qui tienne compte des défis contemporains, est donc une mesure bienvenue et souhaitable.

4. Le projet de protocole modifie la définition de l'infraction terroriste aux fins de la Convention de Varsovie en ajoutant une liste d'actes criminels qui, lorsqu'ils sont commis intentionnellement dans un but terroriste et par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale. La définition proposée est très proche de celle qui figure à l'article 3 de la Directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme et ne s'en écarte que dans la mesure nécessaire pour pouvoir s'appliquer au cadre de la Convention de Varsovie et de son Protocole additionnel.

5. Tout en appuyant la nécessité de renforcer les outils de prévention du terrorisme et de lutte contre ce phénomène, l'Assemblée prend note des préoccupations exprimées par certains États membres du Conseil de l'Europe et certaines institutions internationales au sujet de la portée de la définition proposée du terrorisme, qui, selon eux, pourrait entraîner une insécurité juridique et donner lieu à une application arbitraire, excessive et abusive, ainsi que de l'absence d'une clause d'exception qui protégerait les activités légitimes, comme celles des organisations humanitaires.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance) (voir Doc. 16186, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Titus Corlăţean). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance).

Avis 307 (2025)

6. L'Assemblée rappelle que la garantie consacrée à l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après «la Convention») est un élément essentiel de l'État de droit. Elle incarne, entre autres, le principe selon lequel seule la loi peut définir une infraction et prescrire une peine (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et le principe selon lequel le droit pénal ne doit pas être interprété de manière extensive au détriment d'un accusé. Dans le même temps, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 7 de la Convention ne saurait être interprété comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre au cas par cas, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible. Ces principes ne sauraient être appliqués de manière moins rigoureuse lorsqu'il s'agit de poursuivre et de punir les infractions terroristes, même dans les circonstances les plus difficiles.

7. L'Assemblée se félicite du fait que le préambule du projet de protocole réaffirme expressément que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent être conformes aux droits humains et aux libertés fondamentales pertinents, en particulier ceux que consacre la Convention, ainsi qu'aux autres obligations découlant du droit international, y compris, le cas échéant, du droit international humanitaire. Elle regrette toutefois que cette notion ne transparaisse pas dans les dispositions substantielles du projet de protocole.

8. Rappelant que la lutte contre le terrorisme et la protection des normes et valeurs du Conseil de l'Europe doivent être des objectifs complémentaires, l'Assemblée réaffirme que, pour les droits qui font l'objet de restrictions au titre de la Convention, toute limitation doit être nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle souligne en outre que le droit à la liberté d'expression vaut non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population.

9. Se référant à sa Résolution 2509 (2023) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains», l'Assemblée est consciente du risque que la législation antiterroriste puisse être détournée dans certains États membres à des fins politiques. Elle note en outre que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans son rapport de 2021 sur l'incidence de la Directive (UE) 2017/541 de l'Union européenne sur les droits humains, a observé que le recours à la législation et aux mesures antiterroristes pouvait être étendu dans certains États membres de l'Union européenne à des activités telles que les mouvements non violents, les manifestations publiques et les organisations non gouvernementales, qui ne sont clairement pas destinées à être qualifiées de [nature] terroriste. À ce titre, l'Assemblée estime que la définition juridique du terrorisme devrait être aussi précise que possible, afin de limiter le risque de divergences dans son application au niveau national et d'éviter toute application arbitraire.

10. À cet égard, l'Assemblée note les préoccupations exprimées au sujet de la formulation proposée pour l'article 1, paragraphe 2, alinéa c), qui inclut «gravement déstabiliser ou détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale» parmi les trois buts terroristes possibles définissant une infraction terroriste. Toutefois, elle prend note de la précision apportée dans le projet de rapport explicatif (paragraphe 36), selon laquelle «les activités légitimes protégées par les législations relatives aux droits humains, telles que la liberté de religion et de conscience, et la liberté d'expression ou de publication, ne devraient pas être érigées en infractions pénales» en vertu des nouvelles dispositions. L'Assemblée estime que cette explication pourrait être renforcée en ajoutant la phrase suivante au paragraphe 36 du projet de rapport explicatif: «Par exemple, l'expression publique d'opinions radicales, polémiques, choquantes ou controversées sur des questions politiques sensibles n'entre pas dans le champ d'application du présent Protocole d'amendement».

11. L'Assemblée estime en outre que le fait d'inclure la menace de commettre l'un des actes énumérés aux alinéas a) à i) de l'article 1, paragraphe 1, augmente le risque d'une criminalisation excessive et, par conséquent, de la criminalisation de l'exercice du droit à la liberté d'expression. Elle recommande donc que le champ d'application de l'article 1, paragraphe 1, alinéa j), soit limité aux seules menaces «graves» et «crédibles» de commettre l'un des actes énumérés à cet alinéa.

12. Enfin, l'Assemblée est favorable à la proposition qui vise à compléter la Convention de Varsovie par une exception humanitaire expresse, conformément à la Résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Compte tenu de la portée limitée du projet de protocole, elle invite le Comité des ministres à demander au Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT) de tenir compte de cette proposition dans ses travaux futurs, dans le cadre d'un examen plus complet de la Convention de Varsovie, notamment de son article 12 et d'autres dispositions.

13. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres d'apporter la modification suivante au projet de protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme:

13.1. à l'article 1, paragraphe 1, alinéa j), remplacer les mots «la menace» par les mots «la menace grave et crédible».

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Opinion 307 (2025)[1]
Provisional version

Draft protocol amending the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism

Parliamentary Assembly

1. Reiterating in the strongest terms its condemnation of terrorism in all its forms, the Parliamentary Assembly welcomes the finalisation of the draft protocol amending the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism as a way to further strengthen the fight against this scourge by taking into account its recent evolution.

2. For many years, the Council of Europe has been developing key legal standards to combat terrorism. Its main legal instrument in the field of counter-terrorism, the Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196, hereinafter "the Warsaw Convention"), was adopted in 2005 with the aim of improving counter-terrorism policies and strategies at the domestic level while facilitating international co-operation. In 2015, with the adoption of the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 217), the Council of Europe became the first international organisation to set up a regional legal instrument to implement the obligations imposed by the United Nations Security Council Resolution 2178 (2014) regarding the fight against foreign terrorist fighters.

3. Once adopted, the draft protocol amending the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (hereinafter "the draft protocol") will introduce the first internationally binding and comprehensive definition of terrorism expanding the current wording of Article 1 of the Warsaw Convention to encompass all forms of terrorism currently prevalent. In particular, acts such as cyberterrorism affecting critical infrastructure or environmental terrorism were not fully anticipated in 2005, when the Warsaw Convention was adopted. The introduction of a common pan-European legal definition of a terrorist offence, reflecting contemporary challenges, is therefore a welcome and desirable step.

4. The draft protocol modifies the definition of a terrorist offence for the purposes of the Warsaw Convention through the addition of a list of criminal acts which, when intentionally committed with a terrorist aim and given their nature or context, may seriously damage a country or an international organisation. The proposed definition closely resembles that contained in Article 3 of the Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism and departs from it only in so far as necessary to apply to the framework of the Warsaw Convention and its Additional Protocol.

5. While being supportive of the need to strengthen the tools to prevent and combat terrorism, the Assembly takes note of the concerns expressed by some Council of Europe member States and international institutions, relating to the scope of the proposed definition of terrorism, which in their view could potentially lead to legal uncertainty and arbitrary, overbroad and abusive application, as well as the lack of an exception clause, which would protect legitimate activities, such as those of humanitarian organisations.

6. The Assembly recalls that the guarantee enshrined in Article 7 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5, hereinafter "the Convention") is an essential element of the rule of law. It embodies, among others, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) and the principle that criminal law must not be extensively

1. *Assembly debate* on 25 June 2025 (24th sitting) (see Doc. 16186, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Titus Corlăţean). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2025 (24th sitting).

construed to the detriment of an accused. At the same time, according to the European Court of Human Rights, Article 7 of the Convention cannot be read as outlawing the gradual clarification of the rules of criminal liability through judicial interpretation from case to case, provided that the resultant development is consistent with the essence of the offence and could reasonably be foreseen. These principles cannot be applied less stringently when it comes to the prosecution and punishment of terrorist offences, even in the most difficult of circumstances.

7. The Assembly welcomes the fact that the draft protocol's preamble explicitly reaffirms that all measures taken to prevent or suppress terrorist offences shall be in accordance with relevant human rights and fundamental freedoms, particularly those enshrined in the Convention, as well as other obligations under international law, including, where applicable, international humanitarian law. Nonetheless, it regrets that this notion was not reflected in substantive provisions of the draft protocol.

8. Recalling that combating terrorism and protecting Council of Europe standards and values should be complementary objectives, the Assembly reaffirms that for rights which are subject to restrictions under the Convention, any limitation must be necessary in a democratic society and be proportionate to the legitimate aim pursued, in line with the case law of the European Court of Human Rights. It further underlines that the right to freedom of expression is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population.

9. Referring to its Resolution 2509 (2023) "Transnational repression as a growing threat to the rule of law and human rights", the Assembly is mindful of the risk that anti-terror legislation may be misused in some member States for political reasons. It further notes that the European Union Agency for Fundamental Rights, in its 2021 report on the human rights impact of the Directive (EU) 2017/541, observed that the use of counter-terrorism legislation and measures may be expanded in some European Union member States to activities that include non-violent movements, public protests and non-governmental organisations – clearly not intended to be considered terrorist in nature. As such, the Assembly believes that the legal definition of terrorism should be as precise as possible to limit the possibility of diverging implementation at the national level and preventing arbitrary application.

10. In this context, the Assembly notes the concerns expressed about the proposed wording of Article 1, paragraph 2(c), which includes "seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation" as one of the three possible terrorist aims defining a terrorist offence. However, it takes note of the clarification provided in the draft explanatory report (paragraph 36), that "legitimate activities that are protected by human rights laws, such as freedom of religion and conscience, freedom of expression or publication, should not be the subject to criminalisation" by virtue of the new provisions. The Assembly considers that this explanation could be further strengthened by adding the following sentence in paragraph 36 of the draft explanatory report: "For example, the public expression of radical, polemic, shocking or controversial views on sensitive political questions does not fall within the scope of this amending protocol".

11. The Assembly further considers that the inclusion of threats to commit any of the acts listed in points (a) to (i) of Article 1, paragraph 1 increases the risk of overbroad criminalisation and, in consequence, criminalisation of the exercise of the right to freedom of expression. It therefore recommends that the scope of Article 1, paragraph 1(j), be limited only to threats that are both "serious" and "credible".

12. Finally, the Assembly supports the proposal for the Warsaw Convention to be supplemented with an explicit humanitarian exemption, in line with the United Nations Security Council Resolution 2664 (2022). Considering the limited scope of the draft protocol, it invites the Committee of Ministers to ask the Committee on Counter-Terrorism (CDCT) to take this proposal into account in its future work, in the context of a more comprehensive review of the Warsaw Convention, including its Article 12 and other provisions.

13. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers make the following amendment to the draft protocol amending the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism:

13.1. in Article 1, paragraph 1(j), of the amended Convention, replace the word "threatening" with the words "a credible and serious threat"

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2607 (2025)[1]
Version provisoire

La protection des droits humains dans et par le sport: obligations et responsabilités partagées

Assemblée parlementaire

1. Le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire se sont engagés de longue date à promouvoir les droits humains, la démocratie et l'État de droit dans le sport, lequel constitue un instrument efficace pour favoriser l'inclusion, l'égalité, l'intégrité et la dignité humaine.

2. L'Assemblée rappelle en particulier la Résolution 2420 (2022) et la Recommandation 2221 (2022) «La gouvernance du football: les affaires et les valeurs», ainsi que la Résolution 2465 (2022) «Pour des règles du jeu équitables – Mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes dans le monde du sport».

3. Elle tient à réaffirmer les principes inscrits dans la Charte européenne du sport révisée, la Convention sur la manipulation de compétitions sportives (STCE n°215, «la Convention Macolin, 2014) la Convention contre le dopage (STE n° 135, 1989) et son Protocole additionnel (STE n° 188, 2002), ainsi que la Convention sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE n° 218, «la Convention de Saint-Denis», 2017).

4. Les droits humains doivent être respectés et protégés dans tous les environnements sportifs, du sport amateur au sport professionnel, y compris pendant les phases de candidature, d'organisation, et de déroulement de grandes manifestations sportives internationales et même après la fin de celles-ci en termes d'héritage. L'Assemblée:

4.1. salue les travaux de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES), en particulier dans le domaine de la protection des enfants et de leurs droits, grâce au projet du Conseil de l'Europe «Donnons de la voix», ainsi que dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport, pour lequel l'APES continue de mettre au point diverses solutions possibles, y compris en mettant en œuvre les recommandations du projet conjoint de l'Union européenne – Conseil de l'Europe «Tous·tes ensemble»: pour une plus grande égalité de genre dans le sport;

4.2. reconnaît l'action menée par la Fédération internationale de football Association (FIFA), le Comité international olympique (CIO), l'Union Européenne des Associations de Football (UEFA), World Athletics et les fédérations sportives internationales pour renforcer la protection, lutter contre les abus et la discrimination et intégrer les considérations relatives aux droits humains et à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la gouvernance;

4.3. demeure cependant fortement préoccupée par les informations persistantes faisant état d'abus, de discrimination et de violations des droits humains en lien avec la pratique sportive et de grands événements sportifs, en particulier lorsque les instances dirigeantes du sport et les pays hôtes ont failli à leurs responsabilités;

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (23e séance) (voir Doc. 16196, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Kim Valentin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (23e séance).
Voir également la Recommandation 2297 (2025).

4.4. est profondément inquiète face aux abus généralisés et systématiques dont sont victimes des enfants et des adultes vulnérables dans le sport, notamment les agressions psychologiques, émotionnelles, physiques et sexuelles, souvent favorisés par des cultures organisationnelles toxiques, l'impunité et l'absence de mécanismes de réparation tenant compte des traumatismes subis;

4.5. note avec préoccupation que les systèmes actuels d'évaluation du respect des droits humains dans le cadre des procédures de candidature et d'organisation de grands événements sportifs sont souvent opaques, mal appliqués et ne prévoient pas de voies de recours accessibles aux victimes;

4.6. appelle à agir plus résolument pour renforcer la responsabilité, la transparence et le respect des normes internationales relatives aux droits humains dans la gouvernance du sport, en coopération avec les autorités nationales et internationales et les instances dirigeantes du sport;

4.7. salue le travail de Play the Game et du projet ClearingSport, qui vise à introduire de nouvelles normes, collaborations et mécanismes pour lutter contre la criminalité, la corruption et autres atteintes à l'intégrité dans le sport.

5. Compte tenu de ce qui précède, en ce qui concerne la lutte contre les abus dans le sport, l'Assemblée invite instamment les États membres du Conseil de l'Europe:

5.1. à inscrire la promotion et la protection des droits humains dans les cadres nationaux de politique sportive en tant qu'obligation juridique et éthique;

5.2. à exiger des organisations sportives relevant de leur juridiction qu'elles adoptent et mettent en œuvre des mesures en faveur des droits humains, notamment une politique de tolérance zéro à l'égard des abus et de la discrimination;

5.3. à veiller à la nomination d'agent·es de protection de l'enfance par les fédérations sportives travaillant avec des mineur·es, sur la base d'un cadre convenu par les différentes parties prenantes du monde sportif;

5.4. à mettre en place des unités nationales indépendantes chargées de la sécurité dans le sport ou à renforcer celles existantes, afin de soutenir les victimes, d'enquêter sur les cas d'abus et de coordonner les actions de sensibilisation et de prévention;

5.5. à soutenir l'APES dans l'amélioration des outils de bonne gouvernance et de protection des enfants, grâce notamment à l'adoption et au suivi de normes pertinentes;

5.6. à participer activement aux efforts internationaux visant à définir et à promouvoir un code international pour un sport sûr, calqué sur le Code mondial antidopage et le Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations de compétitions, ainsi qu'à en contrôler le respect;

5.7. à surveiller le rôle de la publicité commerciale et des influenceurs dans le sport, particulièrement dans les secteurs de l'alcool et des jeux d'argent, ainsi que les effets qu'ils peuvent avoir sur le bien-être et la santé des mineur·es.

6. L'Assemblée appelle également toutes les fédérations sportives nationales et internationales:

6.1. à intégrer dans leurs statuts, codes de conduite et règlements des dispositions contraignantes en matière de droits humains et de protection;

6.2. à mettre en place des mécanismes de signalement tenant compte des traumatismes subis et centrés sur les victimes, accessibles à tous les pratiquant·es d'un sport, qui garantissent l'anonymat et soient proposés en plusieurs langues;

6.3. à organiser une formation obligatoire en matière de protection et de droits humains à l'attention des entraîneur·es, arbitres, responsables sportifs et autres personnes en contact avec des enfants et des personnes vulnérables;

6.4. à inclure des victimes d'abus dans les organes décisionnels et les conseils consultatifs et à les associer aux processus d'élaboration des politiques;

6.5. à publier des rapports annuels sur la protection et le respect des droits humains, y compris des données sur les plaintes et les mesures disciplinaires;

6.6. à veiller à coopérer pleinement avec les pouvoir publics et les services répressifs en cas de soupçon ou de signalement d'abus.

7. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée soutient également fermement la création d'une entité mondiale indépendante, multisports, dédiée à la sécurité dans le sport, qui offre soutien et réparation aux athlètes, quelle que soit la juridiction dont ils relèvent.

8. En ce qui concerne la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport, l'Assemblée:

8.1. rappelle que le sport doit être un espace exempt de toute forme de discrimination, notamment fondée sur le genre, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, la race, l'origine ethnique, la religion et le handicap;

8.2. salue les efforts déployés par la FIFA, le CIO, l'UEFA, World Athletics et les fédérations internationales pour fixer des objectifs en matière d'égalité de genre dans la participation et la gouvernance, mais constate la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes à tous les niveaux du sport.

9. L'Assemblée invite par conséquent les États membres du Conseil de l'Europe:

9.1. à soutenir la recherche et la collecte de données en utilisant des indicateurs normalisés sur l'égalité de genre et la diversité dans le sport, en s'inspirant des indicateurs utilisés pour le projet conjoint de l'Union européenne – Conseil de l'Europe «Tous·tes ensemble», afin de permettre la comparabilité des données;

9.2. à financer la mise en place de programmes nationaux et de partenariats avec des organisations non gouvernementales et des associations sportives visant à accroître la participation et la visibilité des femmes et des filles dans le sport;

9.3. à sanctionner les pratiques discriminatoires dans le sport et à garantir aux victimes de violences ou de harcèlement fondés sur le genre l'accès à la justice;

9.4. à promouvoir des approches intersectionnelles de l'inclusion, en veillant à prendre en compte les besoins spécifiques des groupes marginalisés;

9.5. à travailler en collaboration avec les médias pour lutter contre les stéréotypes de genre et à garantir une couverture équilibrée du sport féminin, en s'appuyant là encore sur les travaux du projet conjoint «Tous·tes ensemble», notamment lors de ses sessions d'information, qui ont permis de constituer un réseau de professionnel·les des médias sportifs.

10. L'Assemblée demande également instamment aux fédérations sportives:

10.1. de coopérer autant que possible avec l'APES à la mise en œuvre des recommandations marquant l'aboutissement du projet conjoint de l'Union européenne – Conseil de l'Europe «Tous·tes ensemble» et de contribuer à des répertoires en ligne sur les politiques sportives inclusives et les bonnes pratiques;

10.2. d'adopter et de mettre en œuvre des plans d'action en faveur de l'égalité de genre assortis d'objectifs mesurables, notamment en matière d'égalité salariale et de représentation au sein des instances dirigeantes;

10.3. de soutenir les programmes de mentorat et de développement du leadership destinés aux femmes, y compris les entraîneures, les arbitres et les dirigeantes;

10.4. de s'investir dans des campagnes visant à lutter contre la masculinité toxique et à promouvoir des modèles positifs pour les jeunes sportifs et sportives.

11. En ce qui concerne la mise en place de conditions en matière de droits humains pour les grandes manifestations sportives, l'Assemblée:

11.1. se déclare préoccupée par le fait que de grands événements sportifs internationaux continuent d'être attribués à des pays hôtes qui ne sont pas réputés pour leur respect des droits humains, en l'absence de mécanismes de contrôle adéquats;

11.2. soutient fermement l'inclusion de conditions contraignantes en matière de droits humains dans les processus de candidature et d'organisation de toutes les grandes manifestations sportives, y compris de mécanismes permettant d'en suivre le respect pendant le déroulement des compétitions et même après la fin de celles-ci en termes d'héritage;

11.3. salue l'exemple donné par la Déclaration des droits humains pour l'EURO 2024 et l'EURO féminin 2025 de l'UEFA et encourage sa reproduction et son extension à l'ensemble des prochains événements organisés par toutes les fédérations sportives.

12. L'Assemblée appelle également les fédérations sportives internationales et les organisateurs de manifestations:

12.1. à exiger une évaluation des risques en matière de droits humains, détaillée et contextuelle, en tant que condition de recevabilité d'une candidature;

12.2. à inclure dans les critères minimaux d'éligibilité le respect des droits internationaux liés au travail, de la liberté d'expression, de l'égalité de genre et des normes de protection de l'enfance;

12.3. à élaborer des plans d'action exécutables en matière de droits humains, assortis de calendriers et de cadres de référence, pour toutes les candidatures acceptées;

12.4. à mettre en place des organes de contrôle indépendants dotés de pouvoirs leur permettant d'enquêter, d'évaluer la conformité et d'imposer des sanctions, et notamment de confier à un autre pays l'organisation d'une manifestation en cas de violations graves;

12.5. à collaborer activement avec les pouvoirs publics pour faciliter l'accès effectif des victimes d'abus liés à l'organisation d'événements sportifs à des voies de recours, y compris à des mécanismes judiciaires et extrajudiciaires;

12.6. à donner la priorité à la transparence et à l'engagement public tout au long du processus de candidature, d'évaluation et d'organisation en mettant à profit la visibilité des athlètes de haut niveau pour remettre en question les normes et les pratiques préjudiciables et promouvoir des valeurs inclusives;

12.7. à nouer un dialogue structuré avec le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les agences concernées des Nations Unies afin d'élaborer des protocoles en matière de droits humains dans des domaines clés tels que la liberté d'expression, l'égalité de genre et la protection de l'enfance pour l'organisation de grandes manifestations sportives.

13. Par ailleurs, l'Assemblée recommande à l'APES:

13.1. d'élaborer de nouvelles lignes directrices sur l'évaluation du respect des droits humains dans les candidatures à des événements sportifs et de fournir une assistance technique aux pays candidats;

13.2. de faciliter le dialogue et la coopération inter-régionaux en ce qui concerne l'évaluation des risques pour les droits humains dans le sport, en particulier avec les économies émergentes et les pays à faible revenu.

14. Il est temps d'opérer un changement de paradigme dans la gouvernance du sport: un changement qui accorde une place centrale à la dignité, aux droits humains et au bien-être de tous les athlètes et de toutes les parties prenantes impliqués dans les activités sportives. La gouvernance du sport doit être en phase avec les valeurs démocratiques, les droits humains, la transparence et l'intérêt public, en particulier lorsqu'elle s'exerce à l'échelle internationale dans des contextes juridiques et culturels différents.

15. L'Assemblée souligne que seule une approche coordonnée, inclusive et multi-parties prenantes est à même de garantir la réalisation des droits humains dans et par le sport.

16. Enfin, l'Assemblée décide de continuer de suivre l'évolution de la situation, dans le cadre notamment de l'Alliance parlementaire pour la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport, et de travailler de concert avec les instances sportives, les gouvernements et la société civile pour faire en sorte que la promesse du respect des droits humains dans le sport devienne une réalité pour tous et toutes.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2607 (2025)[1]
Provisional version

Protecting human rights in and through sport: obligations and shared responsibilities

Parliamentary Assembly

1. The Council of Europe and its Parliamentary Assembly have a long-standing commitment to the promotion of human rights, democracy and the rule of law in sport, which is a powerful tool for fostering inclusion, equality, integrity and human dignity.

2. The Assembly recalls in particular Resolution 2420 (2022) and Recommendation 2221 (2022) on "Football governance: business and values" and Resolution 2465 (2022) on "The fight for a level playing field – ending discrimination against women in the world of sport".

3. It wishes to reaffirm the principles enshrined in the revised European Sports Charter, the Convention on the Manipulation of Sports Competitions (CETS N°215, "the Macolin Convention", 2014), the Anti-Doping Convention (ETS No. 135, 1989) and its Additional Protocol (ETS No.188, 2002), and the Convention on an Integrated Safety, Security and Service Approach at Football Matches and Other Sports Events (CETS No. 218, "the Saint Denis Convention", 2017).

4. Human rights must be upheld and protected in all sporting contexts, from amateur to professional, including during the bidding, organisation, implementation and legacy phases of major international sports events. The Assembly:

4.1. welcomes the work of the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS), including in the area of child protection and of safeguarding their rights, notably through the Council of Europe "Start to Talk" project and in the area of gender equality in sport, whereby EPAS is continuing to develop wide-ranging alternatives, including implementing the recommendations of the joint European Union-Council of Europe "All In Plus: promoting greater gender equality in sport", project;

4.2. acknowledges the work of the International Federation of Association Football (FIFA), the International Olympic Committee (IOC), the Union of European Football Associations (UEFA), World Athletics, and international sports federations in strengthening safeguarding, addressing abuse and discrimination, and embedding human rights and gender equality considerations in governance;

4.3. remains, however, deeply concerned by continuing reports of abuse, discrimination and human rights violations associated with sports participation and major sports events, including in contexts where sports governing bodies and host countries have failed to fulfil their responsibilities;

4.4. is deeply alarmed by the widespread and systemic abuse of children and vulnerable adults in sport, including psychological, emotional, physical and sexual abuse, often facilitated by toxic organisational cultures, impunity and a lack of trauma-informed redress systems;

4.5. is concerned that current systems for assessing human rights compliance in bidding for and hosting major sports events are often opaque, inadequately enforced and do not provide accessible remedies for victims;

1. *Assembly debate* on 25 June 2025 (23rd sitting) (see Doc. 16196, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Kim Valentin). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2025 (23rd sitting).
See also Recommendation 2297 (2025).

4.6. calls for stronger determination to reinforce accountability, transparency and the alignment of sports governance with international human rights standards, in co-operation with national and international authorities and sports governing bodies;

4.7. welcomes the work of Play the Game and the ClearingSport project which aims to introduce new standards, collaborations and mechanisms to counter crime, corruption and other breaches of integrity in sport.

5. In light of the above, with regard to the battle against abuse in sport, the Assembly urges Council of Europe member States to:

5.1. enshrine the promotion and protection of human rights into national sport policy frameworks as a legal and ethical obligation;

5.2. require sports organisations within their jurisdiction to adopt and implement human rights policies, including zero tolerance of abuse and discrimination;

5.3. ensure the appointment of child safeguarding offices by sport federations working with minors, based on a framework agreed by the various sports stakeholders;

5.4. establish or strengthen independent national safe sport units to support victims, investigate cases of abuse, and co-ordinate safeguarding education and prevention efforts;

5.5. support EPAS in improving tools for good governance and child protection, including through the adoption and monitoring of relevant standards;

5.6. actively participate in international efforts to define, promote and monitor compliance with an international code of safe sport, modelled on the World Anti-Doping Code and on the IOC Prevention of competition manipulation code;

5.7. monitor the role of commercial advertising and influencers in sports, particularly the alcohol and gambling industries, and the effects they can have on the well-being and health of minors.

6. The Assembly also calls upon all international and national sports federations to:

6.1. integrate binding human rights and safeguarding provisions into their statutes, codes of conduct and operational rules;

6.2. establish trauma-informed, victim-centred reporting mechanisms accessible to all participants in sport, including anonymously and in multiple languages;

6.3. provide mandatory safeguarding and human rights training for coaches, referees, sports officials and others in contact with children and vulnerable persons;

6.4. include victims of abuse in decision-making bodies, advisory boards and policy-making processes;

6.5. publish annual reports on safeguarding and human rights compliance, including data on complaints and disciplinary actions;

6.6. ensure full co-operation with public authorities and law enforcement agencies in cases of suspected or reported abuse.

7. In light of the above, the Assembly also strongly supports the creation of an independent, global, multisport, safe sport entity offering support and redress to athletes across jurisdictions.

8. With regard to combating discrimination and promoting gender equality in sport, the Assembly:

8.1. reiterates that sport must be a space free from all forms of discrimination, including on the basis of gender, gender identity, sexual orientation, race, ethnicity, religion, and disability;

8.2. welcomes the efforts of FIFA, the IOC, UEFA, World Athletics and international sports federations in setting targets for gender equality in participation and governance, but notes that gender inequalities persist at all levels of sport.

9. The Assembly therefore calls upon Council of Europe member States to:

9.1. support research and data collection using standardised indicators on gender equality and diversity in sport, drawing on the indicators used for the joint EU-Council of Europe “All In Plus” joint project, allowing for comparability of data;

9.2. fund national programmes and partnerships with non-governmental organisations and sports associations aimed at increasing the participation and visibility of women and girls in sport;

9.3. penalise discriminatory practices in sport and ensure access to justice for victims of gender-based violence or harassment;

9.4. promote intersectional approaches to inclusion, ensuring that the specific needs of marginalised groups are addressed;

9.5. work with media outlets to combat gender stereotypes and ensure balanced coverage of women's sport, again building on the work of the "All In Plus" joint project, including during its informative sessions, which set up a network of sport media professionals.

10. The Assembly also urges sports federations to:

10.1. co-operate with EPAS where possible in the implementation of recommendations set forth as an outcome of the completed European Union-Council of Europe "All In Plus" joint project and contribute to online repositories on inclusive sport policies with best practices;

10.2. adopt and implement gender equality action plans with measurable targets, including for equal pay and for representation in governance bodies;

10.3. support mentoring and leadership development programmes for women, including coaches, referees and executives;

10.4. engage in campaigns to challenge toxic masculinity and promote positive role models for young athletes.

11. With regard to establishing human rights conditionalities for major sports events, the Assembly:

11.1. expresses concern that major international sporting events continue to be awarded to host countries with poor human rights records, without adequate monitoring mechanisms;

11.2. strongly supports the inclusion of binding human rights conditionalities in the bidding and hosting processes for all major sporting events, including monitoring mechanisms in the implementation and legacy phases;

11.3. welcomes the example of the Human Rights Declaration signed for UEFA EURO 2024 and Women EURO 2025 and encourages its replication and expansion across future events for all sports federations.

12. The Assembly also calls upon international sports federations and event organisers to:

12.1. require comprehensive, contextualised human rights risk assessments as a condition for accepting bids;

12.2. include compliance with international labour rights, freedom of expression, gender equality and child protection standards among minimum eligibility requirements;

12.3. develop enforceable human rights action plans with timelines and benchmarks for all accepted bids;

12.4. establish independent monitoring bodies with powers to investigate, assess compliance and impose sanctions, including the relocation of events in case of serious violations;

12.5. work actively with public authorities to facilitate effective access to remedies, including judicial and non-judicial mechanisms, for victims of abuses related to the organisation of sports events;

12.6. prioritise transparency and public engagement throughout the bidding, evaluation and hosting process, using the visibility of elite athletes to challenge harmful norms and practices and promote inclusive values;

12.7. engage in a structured dialogue with the Council of Europe, the European Union and relevant United Nations agencies to develop human rights protocols in key areas such as freedom of expression, gender equality and child protection standards for the organisation of major sports events.

13. Furthermore, the Assembly recommends that EPAS:

13.1. develops further guidance on assessing human rights compliance in bids for sport event and provides technical assistance to bidding countries;

13.2. facilitates inter-regional dialogue and co-operation on human rights risk assessments in sport, particularly with emerging economies and low-income countries.

14. The time has come for a paradigm shift in the governance of sport: one that places the dignity, human rights and well-being of all athletes and stakeholders engaged in sport at its core. Sports governance must align with democratic values, human rights, transparency and the public interest, especially when operating internationally across diverse legal and cultural contexts.

15. The Assembly underlines that only a co-ordinated, inclusive and multistakeholder approach can ensure the realisation of human rights in and through sport.

16. Finally, the Assembly resolves to continue to monitor these developments, including in framework of the Parliamentary Alliance for Good Governance and Integrity in Sport, and to work with sports bodies, governments and civil society to ensure that the promise of human rights in sport becomes a reality for all.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2297 (2025)[1]
Version provisoire

La protection des droits humains dans et par le sport: obligations et responsabilités partagées

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle la Résolution 2607 (2025) «La protection des droits humains dans et par le sport: obligations et responsabilités partagées», qui appelle à l'adoption de normes contraignantes en matière de droits humains à tous les niveaux du sport, afin en particulier de combattre les abus, la discrimination et les inégalités entre les femmes et les hommes, et demande instamment aux gouvernements et aux organismes sportifs de renforcer la protection, la transparence et la responsabilité, d'assurer une participation inclusive et de prendre en compte les droits humains dans l'organisation des grandes manifestations sportives.

2. Considérant qu'une approche coordonnée et multi-parties prenantes est essentielle pour parvenir à un changement durable, l'Assemblée réaffirme le rôle unique que joue le Conseil de l'Europe dans la promotion des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit dans et par le sport, notamment par le biais de ses conventions sur le sport et de l'Accord Partiel Élargi sur le Sport (APES).

3. Tout en saluant des initiatives telles que «Donnons de la voix» et «Tous·tes ensemble», ainsi que les travaux de l'APES dans le domaine du sport inclusif plus généralement, l'Assemblée demeure préoccupée par les informations persistantes faisant état d'abus, de discrimination et de violations des droits humains dans le sport, qui touchent en particulier les enfants, les femmes et les groupes marginalisés.

4. Afin d'aider les États membres du Conseil de l'Europe et les organisations sportives à aligner la gouvernance sur les normes relatives aux droits humains, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

4.1. de renforcer le mandat et les ressources de l'APES pour promouvoir les droits humains dans le sport, notamment en poursuivant l'élaboration d'orientations sur la bonne gouvernance, les mesures de protection et les politiques de lutte contre la discrimination;

4.2. de charger l'APES d'élaborer des dispositions types applicables aux législations nationales et aux règlements sportifs visant à prévenir les abus, à garantir des environnements sportifs sûrs et à soutenir les victimes;

4.3. d'inviter l'APES à continuer de mettre au point des outils techniques et des indicateurs pour contrôler le respect des normes internationales en matière de droits humains et d'égalité de genre à tous les niveaux du sport, en collaboration avec les autorités nationales et la société civile;

4.4. d'encourager l'APES à œuvrer en collaboration avec les partenaires internationaux, notamment l'Union européenne et les agences des Nations Unies, à la définition et à la promotion d'un Code international pour un sport sûr;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (23e séance) (voir Doc. 16196, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Kim Valentin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (23e séance).

4.5. de demander à l'APES d'aider les États membres et les organismes sportifs à réaliser des évaluations des risques pour les droits humains dans le cadre de grandes compétitions, de donner des conseils sur l'intégration de conditions en matière de droits humains dans les processus de candidature et d'organisation, et de faciliter le dialogue interrégional, en particulier avec les économies émergentes et les pays à faible revenu.

5. L'Assemblée estime que l'APES est bien placé pour coordonner une approche à l'échelle du Conseil de l'Europe en faveur d'un sport sûr, inclusif et fondé sur des valeurs et des droits. Elle invite le Comité des Ministres à veiller à ce que l'APES dispose de la capacité institutionnelle lui permettant de remplir cette mission urgente et de plus en plus importante.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2297 (2025)[1]
Provisional version

Protecting human rights in and through sport: obligations and shared responsibilities

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls Resolution 2607 (2025) "Protecting human rights in and through sport: obligations and shared responsibilities", which calls for binding human rights standards at all levels of sport, in particular to address abuse, discrimination and gender inequality, and to urge governments and sports bodies to strengthen safeguarding, transparency and accountability, ensure inclusive participation and embed human rights in the organisation of major sports events.

2. Considering that a co-ordinated, multistakeholder approach is essential for lasting change, the Assembly reaffirms the unique role of the Council of Europe in promoting human rights, democracy and the rule of law in and through sport, notably through its conventions on sport and the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS).

3. While commending initiatives such as "Start to Talk" and "All In Plus", and the work of EPAS in the area of inclusive sport more generally, the Assembly remains concerned about persistent reports of abuse, discrimination and human rights violations in sport, especially involving children, women and marginalised groups.

4. To support Council of Europe member States and sports organisations in aligning governance with human rights standards, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:

4.1. reinforce EPAS' mandate and resources to promote human rights in sport, including through the further development of guidance on good governance, safeguarding and anti-discrimination policies;

4.2. task EPAS to develop model provisions for national legislation and sports regulations aimed at preventing abuse, ensuring safe sport environments and supporting victims;

4.3. invite EPAS to continue to develop technical tools and indicators to monitor compliance with international human rights and gender equality standards across all levels of sport, in collaboration with national authorities and civil society;

4.4. encourage EPAS to work with international partners, including the European Union and United Nations agencies, to define and promote an international code of safe sport;

4.5. mandate EPAS to assist member States and sports bodies in conducting human rights risk assessments in relation to major sports events, to advise on the inclusion of human rights conditionalities in bidding and hosting processes, and to facilitate interregional dialogue, especially with emerging economies and low-income countries.

5. The Assembly considers that EPAS is well placed to co-ordinate a Council of Europe-wide approach to safe, inclusive sport based on values and rights. It calls on the Committee of Ministers to ensure that EPAS has the institutional capacity to fulfil this urgent and growing mandate.

1. *Assembly debate* on 25 June 2025 (23rd sitting) (see Doc. 16196, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Kim Valentin). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2025 (23rd sitting).

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2608 (2025)[1]
Version provisoire

Mouvement olympique et maintien de la paix: la neutralité du sport sert-elle les valeurs du sport?

Assemblée parlementaire

1. Le sport et le Mouvement olympique peuvent jouer un rôle essentiel dans la préservation de la paix et la promotion de la démocratie et des normes internationalement reconnues en matière de droits humains. L'Assemblée parlementaire salue le rôle central du Comité international olympique (CIO), qui rassemble les principales parties prenantes de la scène sportive mondiale pour atteindre ces objectifs, tout en s'efforçant de surmonter les divergences.

2. La neutralité et l'autonomie du sport devraient permettre aux institutions sportives de remplir leur mission et de sauvegarder les valeurs sportives de manière efficace, sans crainte de pressions ou d'ingérences indues. Bien que les relations complexes et changeantes entre l'État et les instances sportives, tant au niveau national qu'international, font qu'il est difficile d'établir une délimitation claire entre politique et sport, l'Assemblée estime que ces deux principes fondamentaux doivent être reconnus et dûment respectés par les pouvoirs publics et que le mouvement sportif devrait assumer les responsabilités qui en découlent. Toutefois, ces principes doivent être bien compris et mis en œuvre conformément aux objectifs et valeurs du Mouvement olympique mentionnés ci-dessus.

3. L'Assemblée reconnaît que la Charte olympique mentionne le respect des droits humains internationalement reconnus, mais leur prévalence n'est pas toujours affirmée avec suffisamment de force par les instances dirigeantes du sport et, malgré les nombreuses prises de position et déclarations, leur protection dans la pratique et leur mise en œuvre manquent encore de cohérence et d'efficacité.

4. Les principes de neutralité et d'autonomie du sport doivent servir la paix et défendre les principes démocratiques et les droits humains; ils ne peuvent être une justification pour l'inertie ou une hésitation à réagir lorsque la paix, la démocratie et les droits humains sont menacés, critiqués ou niés dans les faits.

5. L'Assemblée rappelle que si la Charte olympique a une importance et une valeur constitutionnelles pour le mouvement sportif, elle n'est pas supérieure aux conventions et traités internationaux: l'obligation de respecter pleinement les normes internationales en matière de droits humains doit primer sur la nécessité de garantir la neutralité politique du sport, et le concept d'autonomie du sport n'exonère pas les organisations sportives de toute responsabilité si elles ne protègent pas la dignité humaine et les droits humains.

6. L'Assemblée souhaite encourager le Mouvement olympique et le CIO à renforcer le lien entre le sport et le droit humanitaire et, en particulier, à intensifier l'engagement collectif en faveur d'un environnement mondial pacifique et coopératif lors des jeux Olympiques. Tout pays qui participe activement à une guerre ou un conflit armé doit s'engager, *a minima*, à cesser temporairement des hostilités pour la durée des jeux Olympiques et doit immédiatement être tenu de rendre des comptes en cas de violation de la Trêve olympique.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (23e séance) (voir Doc. 16185, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Mogens Jensen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (23e séance).

7. Certains gouvernements utilisent la participation aux jeux Olympiques et à d'autres compétitions sportives majeures, l'organisation de ces événements et la célébration des victoires des équipes et des athlètes nationaux pour affirmer leur pouvoir et d'étendre leur influence et leur prestige pour le consolider. Cette approche remet en cause l'idée même de la neutralité du sport. L'Assemblée condamne fermement toute conception martiale à l'égard du sport, visant à démontrer publiquement, outre la primauté sportive, la suprématie économique et politique, voire à présenter des régimes autocratiques comme une alternative à la gouvernance démocratique, ce qui est incompatible avec les valeurs consacrées par la Charte olympique.

8. Pour éviter cette approche, les instances dirigeantes du sport ne peuvent pas s'appuyer uniquement sur les comités nationaux olympiques, en particulier lorsque ceux-ci ne semblent pas être autonomes mais sous le contrôle du gouvernement. Une surveillance accrue et la mise en place d'un système de suivi indépendant sont essentielles pour renforcer la capacité du CIO à recueillir des informations sur le respect effectif des valeurs qu'il proclame.

9. Les athlètes sont des acteurs clés et des alliés puissants dans la mise en œuvre de la Charte olympique et de ses valeurs; ils doivent respecter la neutralité politique, mais ce principe et les règlements sportifs adoptés pour assurer son respect ne doivent pas les empêcher de soutenir la paix ou de condamner les violations des droits humains et ils ne peuvent justifier que des athlètes soient sanctionnés pour cela.

10. Ni les gouvernements démocratiques ou les organisations internationales, ni les athlètes ou les instances dirigeantes du sport ne peuvent, au nom de la neutralité et de l'autonomie du sport, rester silencieux et passifs face à de graves violations des droits humains.

11. L'Assemblée convient que les athlètes ne doivent pas être tenus pour responsables du comportement de leur gouvernement et que le droit des athlètes à participer à des compétitions sportives doit être préservé dans la mesure du possible. Toutefois, si un gouvernement viole gravement les principes olympiques et les valeurs du sport, les athlètes de ce pays ne devraient être autorisés à participer aux jeux Olympiques ou aux manifestations sportives majeures organisées par les fédérations sportives internationales qu'en tant qu'athlètes neutres sous la bannière olympique.

12. En outre, des circonstances exceptionnelles peuvent nécessiter des mesures plus strictes, y compris une interdiction totale des athlètes d'un pays donné. Cela devrait être le cas d'une part lorsque une telle interdiction est nécessaire pour protéger d'autres droits humains qui peuvent prévaloir sur le droit des athlètes individuels à participer à des manifestations sportives et d'autre part, lorsqu'il est dans la pratique impossible pour les athlètes concernés de se désolidariser des actions de leur gouvernement, notamment parce que leur droit d'exprimer librement des critiques est refusé par le régime autoritaire et répressif de leur pays.

13. C'est le cas en Fédération de Russie et au Bélarus, où non seulement la quasi-totalité des athlètes de haut niveau sont des employés de l'État et/ou bénéficient d'un soutien financier de l'État, mais où la liberté d'expression n'existe pas et où le fait de prendre position contre le gouvernement exposerait un athlète au risque de perdre son emploi, son salaire et son statut social, et même d'être emprisonné. En outre, dans ces pays, le sport est clairement un outil de *soft power* pour le pouvoir en place, qu'il détourne pour faire accepter, si ce n'est approuver, la guerre d'agression contre l'Ukraine, malgré les terribles violations massives des droits humains et la menace évidente pour l'ordre juridique international que cette guerre a engendrées.

14. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite le Comité international olympique:

14.1. à renforcer les dispositions de la Charte olympique qui engagent le CIO et ses membres à respecter et à protéger la dignité humaine et les droits humains internationalement reconnus;

14.2. à établir la Trêve olympique en tant que condition nécessaire à la participation d'un pays aux jeux Olympiques et à inclure, dans la Charte olympique et les autres règlements pertinents du CIO, les dispositions nécessaires pour faire respecter efficacement l'obligation d'appliquer la Trêve olympique;

14.3. à introduire, dans la Charte olympique, une disposition indiquant qu'une attitude martiale à l'égard du sport est incompatible avec l'Olympisme et les valeurs sportives, et à renforcer l'obligation pour les institutions sportives nationales, en particulier les comités nationaux olympiques, de fonctionner dans des conditions de stricte indépendance et d'autonomie;

14.4. à mettre en place, en coopération avec les organisations de défense des droits humains, un système de surveillance efficace, tel qu'une commission indépendante soutenue par des spécialistes indépendants, dotée de pouvoirs d'enquête pour évaluer et condamner les violations des droits humains et les atteintes aux valeurs sportives au sein du Mouvement olympique, y compris l'utilisation manipulatrice du sport par un gouvernement;

14.5. à modifier la Règle 50 de la Charte olympique de manière à préciser que la neutralité politique n'empêche pas les athlètes de soutenir la paix ou de condamner les violations des droits humains.

15. En vue de renforcer l'État de droit au sein du Mouvement olympique et du CIO, l'Assemblée recommande la mise en place d'un organe juridictionnel du sport, indépendant et impartial, chargé d'assurer l'interprétation et la mise en œuvre cohérentes de la Charte olympique et de ses principes fondamentaux par toutes les instances dirigeantes du sport.

16. Enfin, l'Assemblée est convaincue que le CIO et sa présidente nouvellement élue sont fermement résolus à promouvoir les droits humains et les libertés fondamentales et à mettre le sport au service du développement harmonieux de l'humanité en vue de promouvoir une société pacifique. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite que le CIO soit un partenaire institutionnel de la nouvelle Alliance parlementaire pour la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport et elle invite le CIO à envisager la conclusion d'un protocole d'accord avec le Conseil de l'Europe.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2608 (2025)[1]
Provisional version

The Olympic Movement and peacekeeping: is sport neutrality serving sport values?

Parliamentary Assembly

1. Sport and the Olympic Movement can play an essential role in preserving peace and promoting internationally recognised human rights standards and democracy. The Parliamentary Assembly commends the central role of the International Olympic Committee (IOC), in bringing together key stakeholders of the global sports arena to achieve these goals, while seeking to overcome differences.

2. The neutrality and autonomy of sport should enable sports institutions to fulfil their mission and safeguard sporting values effectively, without fear of undue pressure or interference. While the complex and ever-evolving relationships between the State and sports bodies, both at national and international levels, blur the clear separation between politics and sport, the Assembly believes that these two fundamental principles must be recognised and duly respected by public authorities, and that the sport movement should assume the responsibilities deriving from them. However, these principles should be properly understood and implemented in accordance with the above-mentioned goals and values of the Olympic Movement.

3. The Assembly acknowledges that the Olympic Charter refers to the respect of internationally recognised human rights, but their prevalence is not always stated with sufficient force by the sports governing bodies and, despite the many statements and declarations, both their protection in practice and their enforcement still lack consistency and effectiveness.

4. The principles of neutrality and autonomy of sport should serve peace, uphold democratic principles and champion human rights; they cannot justify inertia or wavering reactions when peace, democracy and human rights are threatened, vilified or *de facto* denied.

5. The Assembly recalls that while the Olympic Charter has constitutional significance and value for the sports movement, it is not superior to international conventions and treaties: the obligation to fully respect international human rights standards must take precedence over the need to ensure the political neutrality of sport, and the concept of autonomy of sport does not shield sports organisations from accountability when they fail to protect human dignity and human rights.

6. The Assembly wishes to encourage the Olympic Movement and the IOC to strengthen the link between sport and humanitarian law and, in particular, to reinforce the collective commitment to fostering a peaceful and co-operative global environment during the Olympic Games. Any country engaged in active warfare or armed conflict must commit to at least a temporary cessation of hostilities for the duration of the Olympic Games and must be held immediately accountable for any violation of the Olympic Truce.

7. Participation in the Olympic Games and other major sports competitions, the hosting of these events and the celebration of the victories of national teams and athletes are used by some governments as a means of asserting their power and gaining influence and prestige to consolidate it. This approach negates the very idea of the neutrality of sport. The Assembly firmly condemns any martial attitude towards sport which seeks

1. *Assembly debate* on 25 June 2025 (23rd sitting) (see Doc. 16185, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Mogens Jensen). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2025 (23rd sitting).

to publicly demonstrate economic and political supremacy alongside sporting primacy, and even to present autocratic forms of government as an alternative to democratic governance, which is incompatible with the values enshrined in the Olympic Charter.

8. To avoid this approach, sports governing bodies cannot solely rely on the National Olympic Committees, especially when they do not appear to be autonomous but under government control. Increased scrutiny and the establishment of an independent monitoring system are essential to strengthen the IOC's ability to gather information on the actual respect of the values it proclaims.

9. Athletes are key players and powerful allies in the implementation of the Olympic Charter and its values; they must abide by political neutrality, but this principle and the sport regulations enacted to ensure that it is observed should not prevent them from supporting peace or condemning human rights violations and cannot justify punishing them for doing so.

10. Neither democratic governments or international organisations, nor athletes or sports governing bodies can remain silent and passive, in the name of the neutrality and autonomy of sport, when faced with serious human rights violations.

11. The Assembly agrees that athletes should not be held responsible for their governments' behaviour and that the right of athletes to participate in sports competitions must be preserved as far as possible. However, if a government seriously violates the Olympic principles and values of sport, the athletes of that country should only be allowed to participate in the Olympic Games or major sporting events organised by international sports federations as neutral athletes under the Olympic banner.

12. In addition, exceptional circumstances may require stronger measures, including a total ban on athletes from a given country. This should be the case when, on the one hand, such a ban is necessary to protect other human rights which may override the right of individual athletes to participate in sporting events and when, on the other hand, it is practically impossible for the athletes concerned to dissociate themselves from the actions of their governments, including because their right to freely express criticism is denied by their countries' authoritarian and repressive regimes.

13. This is the case in the Russian Federation and Belarus, where not only are virtually all high-level athletes State employees and/or financially supported by the State, but where there is no freedom of expression, and where taking a stand against the government would put an athlete at risk of losing their profession, livelihood and social status and even being imprisoned. Moreover, in these countries, sport is clearly a tool of soft power for the government and is being misused to generate acceptance, if not support, for the war of aggression against Ukraine, notwithstanding the appalling massive human rights violations and clear threat to the international legal order that this war has unleashed.

14. In light of the above, the Assembly calls on the International Olympic Committee to:

14.1. reinforce the provisions of the Olympic Charter which commit the IOC and its members to respect and protect human dignity and internationally recognised human rights;

14.2. establish the Olympic Truce as a necessary condition for a country's participation in the Olympic Games, and include in the Olympic Charter and other relevant IOC regulations the necessary provisions to effectively enforce the obligation to respect the Olympic Truce;

14.3. introduce, in the Olympic Charter, a provision stating that a martial attitude to sport is incompatible with Olympism and sporting values, and reinforce the obligation of national sports institutions, particularly the National Olympic Committees, to operate under conditions of strict independence and autonomy;

14.4. set up, in co-operation with human rights organisations, a robust monitoring system, such as an independent commission supported by independent experts, with investigative powers to evaluate and pronounce upon human rights violations and infringements of sporting values within the Olympic Movement, including the manipulative use of sport by a government;

14.5. amend Rule 50 of the Olympic Charter to specify that political neutrality does not prevent athletes from supporting peace or condemning human rights violations.

15. With a view to strengthen the rule of law within the Olympic Movement and the IOC, the Assembly recommends the establishment of an independent and impartial sports judicial body to ensure the consistent interpretation and implementation of the Olympic Charter and its fundamental principles by all sports governing bodies.

16. Finally, the Assembly trusts that the IOC and its newly elected President are firmly committed to promoting human rights and fundamental freedoms and to placing sport at the service of the harmonious development of humankind with a view to promoting a peaceful society. In this context, the Assembly welcomes the IOC as an institutional partner of the newly established Parliamentary Alliance for Good Governance and Integrity in Sport and invites the IOC to consider entering into a memorandum of understanding with the Council of Europe.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2609 (2025)[1]
Version provisoire

La paix mondiale menacée: mettre fin à la catastrophe humanitaire à Gaza et résoudre l'extension du conflit au Moyen-Orient

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire exprime sa profonde inquiétude face à l'escalade de la guerre au Moyen-Orient, où des fronts de combat multiples sont actifs depuis l'effroyable attaque terroriste commise par le Hamas contre Israël en octobre 2023, que l'Assemblée a condamnée sans équivoque et la réponse d'Israël, qui a conduit à une situation humanitaire catastrophique et tout à fait évitable à Gaza. Cette guerre multiforme qui se déroule actuellement implique les forces israéliennes, ainsi que des groupes terroristes et agissant par procuration tels que le Hamas, le Hezbollah et les Houthis, et a causé d'immenses souffrances à la population civile, en particulier à Gaza. L'ouverture d'hostilités militaires entre Israël et l'Iran en juin 2025 et l'intervention militaire directe des États-Unis dans ce conflit, ciblant des installations nucléaires, représentent une nouvelle évolution alarmante qui pourrait conduire à une conflagration encore plus large avec des conséquences dévastatrices en termes de souffrances humaines et pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, à un moment où la politique de la force semble avoir pris le pas sur le système de gouvernance mondiale fondé sur le droit international.

2. L'Assemblée réaffirme, conformément aux valeurs du Conseil de l'Europe qui défend les droits humains, la démocratie et l'État de droit, son engagement de longue date en faveur de la paix et de la stabilité régionale au Moyen-Orient et appelle toutes les parties à ce conflit élargi à la désescalade. L'Assemblée réaffirme également qu'il est urgent de préserver le droit international, de respecter la dignité humaine, de protéger les civils et de redynamiser la diplomatie multilatérale afin d'éviter de nouvelles souffrances, la violence, la déstabilisation et la radicalisation. La solution aux conflits et défis multiples, profonds et anciens qui affectent le Moyen-Orient ne peut être obtenue par la confrontation militaire, mais par la diplomatie et un processus politique inclusif visant à jeter les bases d'une paix durable, de la stabilité, du respect et de la réconciliation entre les peuples.

3. Dans ce contexte, l'Assemblée prend acte de l'annonce d'un cessez-le-feu entre Israël et l'Iran, et exhorte toutes les parties à s'abstenir de toute action susceptible de compromettre ces avancées fragiles.

4. L'Assemblée reste gravement préoccupée par les activités déstabilisatrices du régime iranien qui, outre le fait qu'il prive systématiquement sa population des droits humains fondamentaux, joue un rôle central en alimentant la violence et l'instabilité régionales et mondiales. En soutenant durablement des groupes armés agissant par procuration dans tout le Moyen-Orient, notamment le Hamas à Gaza, le Hezbollah au Liban, des factions armées en Syrie et en Irak et le mouvement Houthi au Yémen, l'Iran a cherché à porter atteinte à la sécurité régionale et a contribué à la prolongation et à l'intensification de multiples conflits armés.

5. En outre, l'accélération du programme d'enrichissement de l'uranium de l'Iran, au mépris des engagements internationaux, et sa coopération croissante avec la Fédération de Russie dans ce domaine soulèvent de sérieuses préoccupations concernant sa capacité à développer des armes nucléaires. En

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance) (voir Doc. 16210, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Ingjerd Schie Schou; et Doc. 16212, avis de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Paul Galles). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance).

fournissant des équipements militaires à la Fédération de Russie pour qu'elle les utilise dans sa guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine, et en approfondissant son alignement politique et stratégique avec Moscou aux niveaux bilatéral et multilatéral, l'Iran est également apparu comme une menace directe pour la sécurité européenne.

6. Des mouvements ont été signalés à Téhéran et dans d'autres régions d'Iran, où de nombreuses personnes ont traversé la frontière vers des pays voisins, y compris des États membres du Conseil de l'Europe. De même, les bombardements ont contraint des habitants d'Israël et des territoires palestiniens à se réfugier ailleurs dans le pays et, dans certains cas, à l'étranger. Tout doit être mis en œuvre pour éviter qu'une nouvelle crise des réfugiées ne s'installe, car il n'y a pas de solution rapide. L'Assemblée rappelle qu'avec l'escalade du conflit, des besoins humanitaires supplémentaires apparaîtront dans une région accueillant déjà des millions de personnes réfugiées et déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et constate les risques que cela comporte pour ces personnes d'être exploitées et de devenir victimes de la traite des êtres humains. Elle craint que, si le conflit persiste, les populations réfugiées existantes, principalement originaires d'Afghanistan, soient également confrontées à une nouvelle incertitude et à des difficultés encore plus importantes.

7. Face à l'escalade sans précédent en Iran, centrée sur la menace nucléaire inacceptable qu'il représente, et à la menace accrue pour la sécurité mondiale, la communauté internationale ne doit pas perdre de vue le sort dramatique de la population civile de Gaza et celui des otages retenus par le Hamas et d'autres milices terroristes. L'Assemblée est convaincue que l'élargissement des hostilités dans la région ne doit pas détourner l'attention de la nécessité urgente de mettre fin à la catastrophe humanitaire à Gaza, ni de la détérioration de la situation en Cisjordanie occupée et à Jérusalem-Est, ni de la nécessité urgente de faire respecter le droit international et de garantir l'obligation de rendre des comptes.

8. L'Assemblée rappelle ses résolutions, en particulier la Résolution 2582 (2025), qui ont appelé à un cessez-le-feu permanent et inconditionnel et à un effort renouvelé pour parvenir à une solution politique à Gaza. Tout en se félicitant de la médiation qui a conduit à un cessez-le-feu temporaire le 19 janvier 2025, l'Assemblée déplore que, malgré ces efforts et d'autres expressions de la volonté de la communauté internationale, les forces israéliennes poursuivent leurs attaques disproportionnées contre Gaza, avec des conséquences effroyables pour la population civile. L'Assemblée exprime son horreur et sa condamnation la plus ferme concernant le bilan dévastateur de plus de 55 000 morts, selon les chiffres communiqués au Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, dont 15 000 enfants selon l'UNICEF. Elle est tout autant horrifiée par les attaques israéliennes signalées contre des civils cherchant de l'aide, l'obstruction à l'aide humanitaire, les déplacements massifs de populations, la pénurie d'eau, le risque croissant de famine et la destruction généralisée d'infrastructures civiles, notamment des habitations, des hôpitaux, des écoles et des sites religieux et culturels, et les condamne. Ces actes ne sauraient être justifiés sous prétexte de la légitime défense et semblent constituer de graves violations du droit international humanitaire.

9. Les modèles d'acheminement de l'aide approuvés par le Cabinet de sécurité israélien, prétendument conçus pour contourner les canaux contrôlés par le Hamas, ont violé les principes humanitaires fondamentaux et d'exposer les civils et les personnels humanitaires à des dommages importants. L'accès humanitaire demeure largement insuffisant dans un contexte d'hostilités et de restrictions opérationnelles. Les hôpitaux de Gaza, pris pour cible par les bombardements israéliens, sont soit totalement détruits, soit complètement débordés, confrontés à une pénurie critique de médicaments et de fournitures essentiels, et plus de 50 000 femmes enceintes sont exposées à des risques sanitaires croissants, tels que des fausses couches, des mortinaissances et la malnutrition des nouveau-nés. Toute une génération risque d'être sacrifiée. Les frappes sur les sites de distribution et l'absence de mesures de protection adéquates ont fait de nombreuses victimes et tué plus de 460 personnels humanitaires depuis octobre 2023.

10. L'extension des opérations militaires israéliennes à Gaza en mai 2025 a suscité l'opposition d'une grande partie de la communauté internationale, et le Gouvernement israélien a été invité à plusieurs reprises à respecter ses obligations au titre du droit international, notamment le droit international humanitaire. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle également les mesures provisoires indiquées par la Cour internationale de justice et la délivrance de mandats d'arrêt par la Cour pénale internationale à l'encontre de hauts responsables israéliens, ainsi que d'un haut dirigeant du Hamas. Les violations systémiques d'obligations fondamentales requièrent que leurs auteurs aient à en rendre compte.

11. Tout en déplorant la situation catastrophique à Gaza, l'Assemblée rappelle la lourde responsabilité du Hamas dans la guerre, dans son rejet des nombreux efforts de médiation en vue d'un cessez-le-feu qui permettrait de mettre fin au conflit et dans son refus de libérer les personnes encore retenues en otage. En

entretenant le conflit, le Hamas menace non seulement la sécurité d'Israël, mais prolonge également les souffrances et les épreuves effroyables du peuple palestinien et met à mal le projet palestinien de paix et d'État.

12. L'Assemblée souligne que la prolongation des hostilités, l'intensification des violations du droit humanitaire international, l'obstruction des négociations de cessez-le-feu et le maintien en captivité des otages infligent des souffrances intolérables aux civils et compromettent toute perspective réaliste de rétablir la stabilité et de parvenir à un règlement politique viable. La nature prolongée du conflit, combinée au mépris des normes juridiques et humanitaires établies, sape l'efficacité de l'ordre international fondé sur des règles et représente une menace pour la paix et la sécurité mondiales.

13. L'Assemblée se déclare particulièrement alarmée par l'approbation par le Cabinet de sécurité israélien de l'opération Chariots de Gédéon, qui prévoit le déplacement forcé de la population palestinienne de Gaza ainsi que son occupation militaire. Elle souligne que de tels actes constitueraient une violation grave du droit international humanitaire et des droits humains, y compris de la quatrième Convention de Genève, ainsi qu'un crime grave au regard du droit international. L'Assemblée souligne que la protection des populations civiles doit rester une préoccupation primordiale et que toute politique visant à l'ingénierie démographique ou au transfert forcé de populations est totalement inacceptable.

14. De plus, l'Assemblée reste profondément préoccupée par la situation en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, où la violence des colons, la fermeture de tous les points de contrôle et les arrestations et détentions massives se sont accélérées depuis le début des hostilités directes entre Israël et l'Iran le 13 juin 2025. L'Assemblée réaffirme son soutien indéfectible à une solution négociée fondée sur la solution à deux États, seule voie viable vers une paix et une sécurité durables. Elle souligne en outre que l'expansion continue des colonies israéliennes en Cisjordanie occupée, qui demeurent illégales au regard du droit international, compromet systématiquement cet objectif, attise les tensions et contribue à la déstabilisation plus générale de la région.

15. Au vu de l'escalade de la guerre au Moyen-Orient, l'Assemblée:

15.1. exprime sa vive préoccupation quant aux hostilités directes entre Israël et l'Iran et à l'implication des États-Unis d'Amérique et appelle toutes les parties à la désescalade et à la retenue immédiates;

15.2. prend acte de l'annonce d'un cessez-le-feu entre Israël et l'Iran et exhorte les parties à prendre les mesures visant à garantir sa mise en œuvre;

15.3. demande instamment à tous les États de s'abstenir de toute action pouvant provoquer une conflagration régionale et de suivre des voies diplomatiques pour instaurer la stabilité dans la région;

15.4. souligne qu'en vertu du droit international humanitaire, toutes les parties doivent prendre toutes les précautions possibles pour épargner les populations civiles et pour limiter au maximum les souffrances et les pertes humaines parmi ces populations;

15.5. exprime sa profonde préoccupation face à la poursuite des opérations militaires israéliennes en Syrie, qui risquent de déstabiliser davantage une transition politique fragile, et appelle toutes les parties à respecter l'intégrité territoriale de la Syrie et à s'abstenir de toute action susceptible d'aggraver les tensions régionales;

15.6. appelle à un retour au dialogue multilatéral, en particulier par l'intermédiaire des Nations Unies et des acteurs régionaux concernés, pour faire face aux crises interconnectées qui sévissent au Moyen-Orient.

15.7. appelle ses États membres à envoyer un message plus fort de soutien politique et de solidarité aux Iraniens qui luttent pour la démocratie et les droits humains, notamment en inscrivant le Corps des gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes;

15.8. appelle les États membres à apporter un soutien coordonné aux États voisins de l'Iran qui font partie du Conseil de l'Europe et qui pourraient être appelés à faire face à une crise humanitaire due à l'arrivée en masse de personnes fuyant la région, notamment en assurant la planification rapide de couloirs humanitaires, de programmes de relocalisation équitables, la protection contre l'exploitation et les risques de traite, et un soutien aux États de première ligne, en garantissant un partage équitable des charges entre tous les États membres;

15.9. réaffirme les obligations juridiques découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et appelle les États membres à respecter le principe de non-refoulement, le droit d'asile et à un traitement humain, même en cas de pression migratoire accrue.

Résolution 2609 (2025)

16. En ce qui concerne les efforts visant à trouver une solution politique à Gaza, l'Assemblée:

16.1. réitère son appel urgent à la libération immédiate et inconditionnelle de tous les otages encore détenus à Gaza;

16.2. appelle à un cessez-le-feu immédiat et permanent à Gaza pour mettre fin aux pertes incessantes parmi les populations civiles et à la destruction généralisée d'habitations et d'infrastructures et pour permettre à l'aide humanitaire d'urgence d'atteindre sans délai et sans entrave toutes les personnes qui en ont besoin;

16.3. demande instamment à toutes les parties de s'efforcer de mener une action constructive de médiation afin de parvenir à un cessez-le-feu global et de faire libérer tous les otages;

16.4. affirme qu'il n'est pas possible d'instaurer une paix et une stabilité durables à Gaza tant que le Hamas et d'autres groupes désignés comme des organisations terroristes joueront un rôle au pouvoir ou en matière opérationnelle.

17. En ce qui concerne la situation humanitaire catastrophique à Gaza, l'Assemblée:

17.1. rappelle que le droit international humanitaire comprend un ensemble de règles universelles et contraignantes destinées à protéger les personnes et les biens de caractère civil et restreint les moyens et les méthodes de guerre autorisés;

17.2. demande qu'Israël respecte strictement ses obligations au titre du droit international humanitaire et des droits humains, et souligne l'importance de traduire en justice toutes les personnes responsables de violations;

17.3. condamne fermement l'utilisation de la famine parmi la population civile comme méthode de guerre, l'instrumentalisation de l'aide humanitaire et le refus illégal de l'accès humanitaire, ce qui constitue des crimes au regard du droit international;

17.4. affirme résolument qu'il ne doit y avoir ni transfert illégal ni déplacement forcé de Palestiniens depuis Gaza, ni tentative de modifier le territoire de la bande de Gaza, que ce soit notamment par réduction ou par annexion;

17.5. insiste sur l'obligation de ne pas priver la population civile de Gaza de biens indispensables à sa survie, y compris en entravant délibérément l'acheminement des secours et l'accès humanitaire;

17.6. demande à Israël de prendre toutes les mesures effectives qui s'imposent pour assurer, sans délai et en coopérant pleinement avec les Nations Unies, la fourniture sans entrave et à grande échelle, par tous les acteurs concernés, des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, ce qui inclut la nourriture, l'eau, l'électricité, le carburant, l'hébergement, l'habillement, l'hygiène et les installations sanitaires nécessaires, ainsi que le matériel médical et les soins médicaux, à la population palestinienne dans toute la bande de Gaza, notamment en augmentant la capacité et le nombre de points de passage terrestres et en les maintenant ouverts aussi longtemps que nécessaire et condamne toute entrave délibérée de ces mesures;

17.7. demande que les attaques meurtrières menées près des sites de distribution de nourriture fassent l'objet d'une enquête complète, indépendante et transparente;

17.8. demande que les journalistes internationaux et les médias indépendants qui mènent des enquêtes à Gaza puissent y avoir immédiatement et pleinement accès, ce qui permettra d'améliorer l'indépendance et l'objectivité des informations.

18. En ce qui concerne le rôle des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle ces derniers:

18.1. à respecter et à faire respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment à soutenir les travaux des organes et des agences des Nations Unies et de la Cour internationale de justice et à veiller au respect des règles prévues par les Conventions de Genève en toutes circonstances;

18.2. à s'abstenir d'entraver le travail de la Cour pénale internationale et, pour les États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à coopérer pleinement avec celle-ci;

18.3. à continuer de contribuer, de manière suffisante et adéquate, au financement de l'aide humanitaire et à la fourniture d'une aide humanitaire à la population de Gaza;

18.4. à faciliter les évacuations médicales, y compris la fourniture de traitements et de moyens de transport, en accordant une attention particulière aux enfants et à leurs familles, ainsi qu'aux femmes enceintes et à leurs familles;

18.5. à prêter leur plein appui diplomatique à une solution à deux États et à la création des conditions préalables indispensables à une paix durable et viable au Moyen-Orient fondées sur la confiance, la justice et la réconciliation;

18.6. à utiliser tous les moyens à leur disposition, y compris leur influence économique et politique, pour rétablir le droit international et discuter des progrès réalisés au sein du Comité des Ministres.

19. Réaffirmant son attachement à une paix juste et globale fondée sur la solution à deux États, l'Assemblée:

19.1. réitère d'urgence son appel à toutes les parties à s'abstenir de toute mesure unilatérale qui compromette les perspectives du processus de paix;

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

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

19.4. soutient les efforts internationaux qui préparent l'horizon politique d'une solution à deux États, notamment l'Alliance internationale pour la mise en œuvre de la solution à deux États établie par la Norvège, l'Union européenne et l'Arabie saoudite lors de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2024.

20. Convaincue que les jeunes et les enfants d'Israël et de Palestine méritent un avenir meilleur, l'Assemblée demeurera engagée à offrir une plateforme de dialogue dans le but de rétablir la confiance et d'envisager un avenir pacifique possible.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2609 (2025)[1]
Provisional version

Global peace under threat: halting the humanitarian catastrophe in Gaza and addressing the wider conflict in the Middle East

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly expresses deep concern about the escalation of the war in the Middle East, where multiple fronts of fighting have been active since the appalling terrorist attack by Hamas against Israel in October 2023, which the Assembly has unequivocally condemned and the response by Israel, which has led to a catastrophic and entirely preventable humanitarian situation in Gaza. This unfolding multifaceted war involves Israeli forces, as well as terrorist and proxy groups such as Hamas, Hezbollah and the Houthis, and has caused immense suffering to the civilian population, particularly in Gaza. The eruption of open military hostilities between Israel and Iran in June 2025 and the direct military intervention of the United States in this conflict targeting nuclear facilities, represent a further alarming development, which could lead to an even wider conflagration with devastating consequences for human suffering and the maintenance of international peace and security, at a time when power politics seem to have overridden the system of global governance based on international law.

2. The Assembly reaffirms, in line with the values of the Council of Europe as a defender of human rights, democracy and the rule of law, its longstanding commitment to peace and regional stability in the Middle East and calls on all the parties to this broader war to de-escalate. The Assembly also reiterates the urgent need to uphold international law, respect human dignity, protect civilians, and reinvigorate multilateral diplomacy to avert further suffering, violence, destabilisation and radicalisation. The solution to the multiple, deep-seated, long-standing conflicts and challenges affecting the Middle East cannot be achieved through military confrontation but through diplomacy and an inclusive political process aimed at laying the foundations for durable peace, stability, respect and reconciliation between peoples.

3. In this context, the Assembly acknowledges the announcement of a ceasefire between Israel and Iran, and urges all parties to refrain from any actions that could jeopardise this fragile progress.

4. The Assembly remains gravely concerned by the destabilising activities of the Iranian regime which, in addition to systematically denying basic human rights to its population, plays a central role in fuelling regional and global violence and instability. Through its sustained support for armed proxy groups across the Middle East, including Hamas in Gaza, Hezbollah in Lebanon, armed factions in Syria and Iraq, and the Houthi movement in Yemen, Iran has aimed to undermine regional security and has contributed to the prolongation and intensification of multiple armed conflicts.

5. In addition, Iran's acceleration of its uranium enrichment programme in defiance of international commitments and its growing co-operation with the Russian Federation in this domain raise serious concerns about its capacity to develop nuclear weapons. By supplying military equipment to the Russian Federation for use in its war of aggression against Ukraine, and by deepening its political and strategic alignment with Moscow at both bilateral and multilateral levels, Iran has also emerged as a direct threat to European security.

---

1. *Assembly debate* on 25 June 2025 (24th sitting) (see Doc. 16210, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Ingjerd Schie Schou); and Doc. 16212, opinion of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Paul Galles). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2025 (24th sitting).

6. Movements have been reported from Tehran and other parts of Iran, with many people crossing into neighbouring countries, including Council of Europe member States. Equally, shelling has caused people in Israel and the Palestinian territories to seek shelter elsewhere in the country and, in some cases, abroad. Everything must be done to avoid another refugee crisis taking root, as there is no quick way back from this situation. The Assembly recalls that, with the conflict escalating further, additional humanitarian needs would emerge in a region already hosting millions of refugees and internally displaced people, and notes the consequential risks to those people of exploitation and becoming victims of human trafficking. It is concerned that if the conflict persists, existing refugee populations, mainly from Afghanistan, would also face renewed uncertainty and yet more hardship.

7. In the face of the unprecedented escalation in Iran centred on the unacceptable nuclear threat that it poses, and the increased threat to global security, the international community must not lose sight of the dramatic fate of civilians in Gaza, and that of the hostages held captive by Hamas and other terrorist militia groups. The Assembly is convinced that the widening scope of hostilities in the region should not divert attention from the urgent need to halt the humanitarian catastrophe in Gaza, nor from the deteriorating situation in the occupied West Bank and East Jerusalem, and the urgent need to uphold international law and ensure accountability.

8. The Assembly recalls its resolutions, in particular Resolution 2582 (2025), that have sought a permanent and unconditional ceasefire and a renewed effort to achieve a political solution in Gaza. While welcoming the mediation that led to a temporary ceasefire on 19 January 2025, the Assembly deplores the fact that, despite these efforts and other expressions of the will of the international community, Israeli forces continue their disproportionate attacks on Gaza, with appalling consequences for the civilian population. The Assembly abhors and condemns in the strongest terms the devastating toll inflicted – with over 55 000 deaths according to figures reported to the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, including 15 000 children according to UNICEF. It equally abhors and condemns reported Israeli attacks on civilians seeking aid, the obstruction of humanitarian aid, the mass displacement of communities, the water shortage, the growing likelihood of famine, and the widespread destruction of civilian infrastructure, including housing, hospitals, schools and religious and cultural sites. These acts cannot be justified under the pretext of self-defense and appear to constitute grave violations of international humanitarian law.

9. Aid delivery models approved by Israel's Security Cabinet, purportedly designed to bypass Hamas-controlled channels, have violated core humanitarian principles and have exposed civilians and aid workers to significant harm. Humanitarian access remains grossly insufficient amid ongoing hostilities and operational restrictions. Hospitals in Gaza, targeted by Israeli bombings, are either totally destroyed or completely overstretched, facing critical shortages of essential medicines and supplies, and more than 50 000 pregnant women are facing growing health risks, such as miscarriages, stillbirth and undernourished newborns. A whole generation risks being sacrificed. Strikes on distribution sites and the absence of adequate protective measures have led to mass casualties and the deaths of over 460 aid workers since October 2023.

10. The expansion of Israel's military operations in Gaza in May 2025 was met with opposition from large parts of the international community, and the Israeli Government has been repeatedly called upon to meet its obligations under international law, including international humanitarian law. In this context, the Assembly further recalls the provisional measures indicated by the International Court of Justice, and the issuance of arrest warrants by the International Criminal Court against senior Israeli officials, as well as against a Hamas senior leader. Systemic breaches of fundamental obligations require accountability.

11. In deploring the catastrophic situation in Gaza, the Assembly recalls the grave responsibility of Hamas for the war, its rejection of numerous ceasefire mediation efforts that would provide a pathway for ending the conflict, and its refusal to release the remaining hostages. In sustaining the conflict, Hamas not only threatens Israel's security, but prolongs the appalling suffering and ordeal of the Palestinian people and undermines the Palestinian project for peace and statehood.

12. The Assembly emphasises that the prolongation of hostilities, the intensification of violations of international humanitarian law, the obstruction of ceasefire negotiations and the continued captivity of hostages are inflicting intolerable suffering on civilians and endangering any realistic prospect of restoring stability and securing a viable political settlement. The protracted nature of the conflict, combined with disregard for established legal and humanitarian norms undermines the effectiveness of the international rules-based order and represents a threat to global peace and security.

13. The Assembly expresses particular alarm at the approval by the Israeli Security Cabinet of the Gideon's Chariot Operation, which involves the forcible displacement of the Palestinian population of Gaza, as well as its military occupation. It stresses that any such acts would constitute a grave breach of international

humanitarian and human rights law, including the Fourth Geneva Convention, and would amount to a serious crime under international law. The Assembly underscores that the protection of civilian populations must remain a paramount concern and that any policies aimed at demographic engineering or forcible population transfer are wholly unacceptable.

14. Furthermore, the Assembly remains deeply concerned about the situation in the West Bank and East Jerusalem where settler violence, the closure of all checkpoints and mass arrests and detentions have accelerated since direct hostilities between Israel and Iran began on 13 June 2025. The Assembly reaffirms its unwavering support for a negotiated two-State solution as the only viable path to lasting peace and security. It further stresses that the continued expansion of Israeli settlements in the occupied West Bank, which remain illegal under international law, systematically undermines this goal, inflames tensions and contributes to the broader destabilisation of the region.

15. In light of the escalation of war in the Middle East, the Assembly:

15.1. expresses its deep concern about the direct hostilities between Israel and Iran and about the involvement of the United States, and calls for immediate de-escalation and restraint by all parties;

15.2. acknowledges the announcement of a ceasefire between Israel and Iran, and urges parties to take steps to ensure its implementation;

15.3. urges all States to refrain from actions that risk regional conflagration and to pursue diplomatic channels to establish regional stability;

15.4. stresses that under international humanitarian law, all parties must take all feasible precautions to spare civilians and minimise their suffering and casualties;

15.5. expresses serious concern about the continued Israeli military operations in Syria that risk further destabilising a fragile political transition, and calls on all parties to respect the territorial integrity of Syria and refrain from actions that may escalate regional tensions;

15.6. calls for a return to multilateral engagement, particularly through the United Nations and relevant regional actors, to address the interconnected crises across the Middle East;

15.7. calls on its member States to send a stronger message of political support to and solidarity with Iranians standing up for democracy and human rights, by, among other things, listing the Islamic Revolutionary Guard Corps as a terrorist organisation;

15.8. calls on member States to provide co-ordinated support to Iran’s neighbouring States which are part of the Council of Europe, and which may be called upon to deal with a possible humanitarian crisis due to arrivals of large volumes of people fleeing the region, notably by ensuring early planning for humanitarian corridors, fair relocation schemes, protection from exploitation and the risks of trafficking, and support to frontline States by ensuring fair burden-sharing among all member States;

15.9. reaffirms the legal obligations under the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and the 1951 Refugee Convention and calls on member States to uphold the principle of *non-refoulement*, the right to asylum, and to humane treatment, even under increased migratory pressure.

16. As concerns efforts to reach a political solution in Gaza, the Assembly:

16.1. repeats its urgent appeal for the immediate and unconditional release of all hostages still held in Gaza;

16.2. calls for an immediate and permanent ceasefire in Gaza to stop the relentless loss of civilian life, end the widespread destruction of homes and infrastructure and enable urgent humanitarian relief to reach all those in need without delay or obstruction;

16.3. urges all parties to engage constructively with mediation efforts aimed at reaching a comprehensive ceasefire and the release of all hostages;

16.4. affirms that sustainable peace and stability in Gaza cannot be achieved while Hamas and other groups designated as terrorist organisations maintain any governing or operational role.

17. As regards the catastrophic humanitarian situation in Gaza, the Assembly:

17.1. recalls that international humanitarian law comprises a set of universal and binding rules to protect persons and civilian objects, and restricts the permissible means and methods of warfare;

17.2. calls for Israel's strict compliance with its obligations under international humanitarian law and human rights law and underscores the importance of holding accountable all those responsible for violations;

17.3. strongly condemns any use of starvation of a civilian population as a method of warfare, the weaponisation of humanitarian aid and the unlawful denial of humanitarian access, which constitute crimes under international law;

17.4. resolutely affirms that there must be no unlawful transfer or forcible displacement of Palestinians from Gaza, nor any attempt to alter the territory of the Gaza Strip, including through reduction or annexation;

17.5. stresses the obligation not to deprive civilians in Gaza of goods indispensable to their survival, including by wilfully impeding relief supplies and humanitarian access;

17.6. calls on Israel to take all necessary and effective measures to ensure, without delay, in full co-operation with the United Nations, the unhindered and widespread provision by all stakeholders concerned of urgently needed basic services and humanitarian assistance, including food, water, electricity, fuel, shelter, clothing and hygiene and sanitation requirements, as well as medical supplies and medical care, to Palestinians throughout Gaza, including by increasing the capacity and number of land crossing points and keeping them open for as long as necessary and condemns any deliberate obstruction of these efforts;

17.7. calls for a full, independent and transparent investigation into fatal attacks near food distribution sites;

17.8. calls for immediate and full access for international journalists and independent media outlets reporting on Gaza, which will improve independent and objective reporting.

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

18.1. respect and uphold their obligations under international law, including by supporting the work of United Nations organs and agencies and the work of the International Court of Justice, and by ensuring respect for the rules laid down in the Geneva Conventions in all circumstances;

18.2. refrain from obstructing the work of the International Criminal Court, and for those States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, co-operate fully with it;

18.3. continue to support sufficient and adequate humanitarian funding and the provision of humanitarian assistance to the people of Gaza;

18.4. facilitate medical evacuations, including the provision of treatment and transportation, with particular attention to children and their families, as well as to pregnant women and their families;

18.5. lend their full diplomatic support for a two-State solution and for creating the preconditions for a durable and sustainable peace in the Middle East built on trust, justice and reconciliation;

18.6. use all possible means within their power, including economic and political leverage, to restore international law and discuss the progress in the Committee of Ministers.

19. In reaffirming its commitment to a just and comprehensive peace based on the two-State solution, the Assembly:

19.1. renews with urgency its call to parties to refrain from any unilateral measures that undermine the prospects for the peace process;

19.2. calls for the urgent and resolute engagement of the Israeli authorities to prevent settler violence and refrain from the building of new settlements and the expansion of old ones, home demolitions, forced evictions and confiscation of land in the occupied territories;

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

19.4. supports international efforts to prepare the political horizon for a two-State solution, including the Global Alliance for the Implementation of the Two-State Solution established by Norway, the European Union and Saudi Arabia at the United Nations General Assembly in 2024.

20. Convinced that the young people and children of Israel and Palestine deserve a better future, the Assembly will remain committed to offering a platform for dialogue with the aim of rebuilding trust and devising a possible peaceful future.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2610 (2025)[1]
Version provisoire

Mobilisation sociale, troubles sociaux et réaction de la police dans les États membres du Conseil de l'Europe: un nouveau contrat social est-il nécessaire?

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 2364 (2021) «Le profilage ethnique en Europe: une question très préoccupante», sa Résolution 2435 (2022) et sa Recommandation 2230 (2022) «Combattre et prévenir l'usage excessif et injustifié de la force par les forces de l'ordre», sa Résolution 2552 (2024) «Renforcer la démocratie par des processus participatifs et délibératifs», et sa Résolution 2553 (2024) «Renforcer la perspective jeunesse dans les travaux de l'Assemblée parlementaire».

2. Elle rappelle également la Recommandation CM/Rec(2023)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie délibérative et le Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe – Construire une démocratie résiliente, inclusive et agile, présenté par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à la 134e Session du Comité des Ministres (Luxembourg, 13-14 mai 2025).

3. L'Assemblée souligne qu'il appartient aux États membres d'innover dans leurs approches afin de redonner un sens et une vitalité au tissu démocratique de la société, en renforçant le rôle du parlement et en faisant de la démocratie participative et délibérative une évidence, et du débat public une force vive.

4. Le sentiment d'avoir son mot à dire dans les décisions essentielles qui le concerne est une composante essentielle de la confiance du peuple dans les institutions et la démocratie, et un processus de dialogue approfondi entre les différentes sensibilités politiques en situation de désaccord sur les questions sociales peut amener des compromis larges, aidant à réduire les tensions sociales.

5. Une démocratie qui s'appuie sur un débat public ouvert, intégrant pleinement la voix des jeunes, et qui adopte des modes de gouvernance horizontale constitue une protection contre les approches trop descendantes, managériales et procédurales de la prise de décision publique.

6. L'Assemblée observe que la mobilisation sociale constitue un élément essentiel du dynamisme démocratique et un rempart contre le désengagement politique, souvent identifié comme l'une des causes majeures du déficit démocratique des sociétés contemporaines. Elle estime qu'une relation fondée sur le respect et la confiance entre les institutions et les jeunes est un indicateur clair d'une démocratie dynamique et réactive.

7. La complexité et la difficulté croissantes des missions confiées aux forces de l'ordre, ainsi que l'engagement quotidien de leurs agents pour assurer la protection des personnes et des biens, appellent une reconnaissance institutionnelle et sociétale à la hauteur des responsabilités qu'elles assument.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance) (voir Doc. 16191, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance).

8. L'évolution rapide des contextes sociétaux, technologiques et juridiques nécessite un renouvellement constant des compétences professionnelles des agents des forces de l'ordre, afin de garantir que leurs politiques, lignes directrices et réponses soient efficaces, bien adaptées aux situations rencontrées et respectueuses des attentes et des droits de tous les groupes de la société.

9. L'Assemblée considère que placer le dialogue et la médiation au cœur de la gestion du maintien de l'ordre, développer des stratégies n'opposant pas forces de l'ordre et manifestants et restreindre l'usage des armes intermédiaires au strict minimum fournissent un bon cadre pour préserver la dimension démocratique du droit de manifester et éviter l'escalade de la violence.

10. Les forces de l'ordre gagnent en légitimité lorsqu'elles privilégient une approche préventive basée sur la connaissance des réalités locales et la prise en compte des biais éventuels qui pourraient influencer l'approche adoptée, allant ainsi au-delà des seuls indicateurs quantitatifs.

11. Les pratiques policières de contrôle d'identité perçues comme discriminatoires, conjuguées à l'érosion des dispositifs de police de proximité, peuvent contribuer à une perte de confiance des jeunes issus des quartiers populaires envers les institutions, rendant difficile la construction d'un lien de confiance.

12. Au vu de ces éléments, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait:

12.1. à s'inspirer des approches fondées sur une culture politique du consensus, qui favorisent le débat inclusif dans l'élaboration des politiques publiques;

12.2. à institutionnaliser des formes de démocratie participative, en complément des dispositifs représentatifs classiques, tout en assurant que les corps intermédiaires jouent un rôle central;

12.3. à inscrire la mission de la police dans une relation en constante évolution avec la population, fondée sur la confiance, la responsabilité et la capacité à se remettre en question;

12.4. à mettre l'écoute, le respect, la communication et la disponibilité au cœur de l'action des forces de l'ordre et à prévenir la délinquance à la base par la connaissance des habitants et des enjeux locaux;

12.5. à instaurer ou renforcer une présence locale des forces de l'ordre afin de construire des relations de confiance avec les habitants, notamment dans les quartiers populaires;

12.6. à investir durablement dans la formation continue et l'équipement des forces de l'ordre, afin de leur permettre d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles, pour le maintien de la sécurité et de la cohésion sociale;

12.7. à intégrer dans la formation des forces de l'ordre des modules obligatoires sur les biais cognitifs et discriminatoires, la gestion des foules, ainsi que les principes de justice procédurale;

12.8. à lutter contre toute forme de profilage notamment ethnique lors des contrôles d'identité et à mettre en place un système efficace de traçabilité et de suivi des contrôles d'identité afin de prévenir toute pratique discriminatoire, y compris non intentionnelle;

12.9. à promouvoir activement le droit de manifester dans un cadre démocratique en privilégiant la désescalade comme principe directeur dans la gestion des manifestations, en lieu et place des interpellations préventives, des stratégies d'empêchement et de toute approche répressive, et en renforçant le dialogue et la médiation avant, pendant et après les manifestations;

12.10. à reconsidérer l'usage des armes intermédiaires dans le cadre du maintien de l'ordre lors des manifestations, en réservant leur emploi à des unités spécialisées et correctement formées, et engager une réflexion sur une possible interdiction totale des lanceurs de balles de défense en maintien de l'ordre.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2610 (2025)[1]
Provisional version

Social mobilisation, social unrest and police reaction in Council of Europe member States: is there a need for a new social contract?

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2364 (2021) "Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern", its Resolution 2435 (2022) and Recommendation 2230 (2022) "Fighting and preventing excessive and unjustified use of force by law-enforcement officers", its Resolution 2552 (2024) "Strengthening democracy through participatory and deliberative processes", and its Resolution 2553 (2024) "Strengthening the youth perspective in the work of the Parliamentary Assembly",

2. It also refers to Recommendation CM/Rec(2023)6 of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy and the New Democratic Pact for Europe – Building a resilient, inclusive and agile democracy, presented by the Secretary General of the Council of Europe at the 134th Session of the Committee of Ministers (Luxembourg, 13-14 May 2025).

3. The Assembly stresses that member States need to be innovative in their approaches, in order to restore meaning and vitality to the democratic fabric of society, by strengthening the role of Parliament and making participatory and deliberative democracy self-evident, and public debate a living force.

4. The feeling of having a say in essential decisions that affect them is a key component of people's trust in institutions and democracy, and a process of in-depth dialogue among differing political perspectives on social issues can lead to broad compromises that help reduce social tensions.

5. A democracy based on open public debate, which fully integrates the voices of young people and adopts horizontal governance models, provides a safeguard against overly top-down, managerial and procedural approaches to public decision making.

6. The Assembly observes that social mobilisation is an essential element of democratic vitality and a bulwark against political disengagement, often identified as one of the main causes of the democratic deficit in contemporary societies; it believes that a relationship built on respect and trust between institutions and young people is a clear indicator of a vibrant and responsive democracy.

7. The growing complexity and difficulty of the missions entrusted to the law-enforcement authorities, as well as the daily commitment of their officers to ensuring the protection of people and property, deserve recognition both from the authorities, and from society as a whole, of the responsibility borne by them.

8. The rapid evolution of the societal, technological and legal contexts necessitates a constant renewal of the professional skills of law-enforcement personnel, with a view to ensuring that their policies, guidelines and responses are effective, well-tailored to the situations met, and respectful of the expectations and rights of all groups in society.

---

1. *Assembly debate* on 25 June 2025 (24th sitting) (see Doc. 16191, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2025 (24th sitting).

9. The Assembly considers that placing dialogue and mediation at the heart of crowd control, developing strategies that do not pit law-enforcement authorities against demonstrators, and limiting the use of intermediate weapons to a strict minimum, provide a good framework to preserve the democratic nature of the right to protest and prevent the escalation of violence.

10. Law-enforcement authorities gain in legitimacy when they are centred around a preventive approach, based on knowledge of local realities and consideration of any potential biases which might influence the approach taken, going thus beyond purely quantitative indicators.

11. Law-enforcement practices such as identity checks perceived as discriminatory, combined with the scaling down of community policing mechanisms, may contribute to a loss of trust in institutions among young people from disadvantaged neighbourhoods, thereby hindering the scope to build relationships of trust.

12. In view of these elements, the Assembly calls on the member States of the Council of Europe which have not yet done so to:

12.1. draw inspiration from approaches based on a political culture of consensus, which promote inclusive debate in public policy making;

12.2. institutionalise forms of participatory democracy as a complement to traditional representative mechanisms, while ensuring that intermediary bodies play a central role,

12.3. adopt an approach to policing as a public service engaged in a continuously evolving relationship with the public, based on trust, accountability, and the ability to question itself;

12.4. place listening, respect, communication, and availability at the heart of law-enforcement authorities' activity and work to prevent delinquency at the root, through knowledge of local residents and issues;

12.5. develop or reinforce a community-based police presence aimed at fostering a relation of trust with local residents, particularly in disadvantaged neighbourhoods;

12.6. make long-term investments in the vocational training and equipment of law-enforcement officers, to enable them to carry out their duties in the best possible conditions, in order to maintain security and social cohesion;

12.7. include in law-enforcement officers' training mandatory modules on cognitive and discriminatory biases, crowd management, and the principles of procedural justice;

12.8. combat all forms of profiling including ethnic profiling during identity checks and implement an effective system for tracking and monitoring these checks in order to prevent any discriminatory practices, even if unintentional;

12.9. actively promote the right to protest in a democratic framework by prioritising de-escalation as the guiding principle in the management of demonstrations, rather than preventive arrests, obstruction strategies, and any inherently repressive approach, and by strengthening dialogue and mediation before, during, and after demonstrations;

12.10. reconsider the use of intermediate weapons in the context of maintaining order during demonstrations, reserving their use for specialised and properly trained units, and initiate a review of a possible total ban on the use of defence ball launchers in maintaining order.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2611 (2025)[1]
Version provisoire

Analyse et lignes directrices pour une transition énergétique durable et socialement juste

Assemblée parlementaire

1. Une énergie propre, sûre et abordable est essentielle pour garantir à l'Europe une prospérité durable. Elle est également au cœur des efforts visant à faire face à la triple crise planétaire (pollution, changement climatique et perte de la biodiversité). Solidaires des efforts déployés par la communauté internationale, les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à modifier leur législation et leurs politiques pour prendre en compte les Objectifs de développement durable, les traités sur le climat et le Pacte vert pour l'Europe.

2. Cet engagement a été renforcé davantage lors du Sommet de Reykjavík, lorsque les États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu que «les droits de l'homme et l'environnement sont intimement liés et qu'un environnement propre, sain et durable est essentiel au plein exercice des droits de l'homme des générations actuelles et futures». L'Assemblée parlementaire considère que la transformation socio-économique, y compris la transition vers un système énergétique plus durable, est indispensable à cet effort collectif et devrait suivre une approche fondée sur les droits humains, car l'objectif d'un système énergétique propre et sûr, et la transition vers celui-ci, affectent fortement les droits humains fondamentaux.

3. L'Assemblée souligne l'importance d'un accès stable à l'énergie propre pour l'exercice des droits sociaux fondamentaux au logement, au travail, à la santé, à l'éducation, à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que des droits des personnes vulnérables (notamment les enfants, les personnes en situation de handicap et les personnes âgées), tels qu'ils sont consacrés par la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 35 et STE n° 163). Elle est préoccupée par le fait qu'en Europe, des millions de personnes sont toujours en situation de pauvreté énergétique du fait de la combinaison de faibles revenus, de coûts énergétiques élevés et d'une mauvaise efficacité énergétique des bâtiments, ainsi que le choix de modes de transport. Conformément aux exigences de la Charte, les États ont l'obligation, dans la mesure du possible, de prévenir toute situation de pauvreté énergétique et d'y remédier. Une stratégie nationale de transition énergétique bien conçue avec des dimensions sociale et économique fortes est cruciale à cette fin.

4. L'Assemblée est consciente des défis liés à la mise en place de systèmes énergétiques durables et socialement équitables dans les États membres. La transition vers les technologies d'énergie renouvelable nécessite des investissements solides et stables, une adaptation sociale et des mesures de gouvernance décisives pour guider et soutenir les citoyens et les entreprises dans leur adaptation aux systèmes d'énergie renouvelable. Il est nécessaire d'adopter de nouvelles technologies, d'améliorer l'efficacité énergétique des entreprises, des logements et des modes de transport et de modifier les produits et les procédures, y compris leur localisation. Une attention particulière est nécessaire pour que les citoyens considèrent la transition comme une évolution positive.

5. L'Assemblée considère que la transition vers les systèmes énergétiques propres représente des opportunités réelles pour les pays européens de stimuler la résilience de l'économie nationale face aux chocs extérieurs, de renforcer la sécurité énergétique, d'améliorer la compétitivité grâce aux technologies vertes, de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance) (voir Doc. 16182, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Saskia Kluit). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24e séance).

responsabiliser les consommateurs et consommatrices et d'améliorer la santé publique. Cette entreprise complexe nécessite d'adopter une vision globale et de mettre en œuvre des politiques ambitieuses et stables à long terme, des synergies sectorielles et des stratégies d'investissement cohérentes visant à soutenir le déploiement à grande échelle des sources d'énergie renouvelables et à éliminer progressivement les combustibles fossiles qui, selon l'Agence internationale de l'énergie, représentent encore environ 70 % de l'énergie produite en Europe. L'Assemblée souligne qu'il est désormais moins coûteux d'investir dans des projets solaires et éoliens dans l'Union européenne que de continuer à investir dans le charbon et le gaz.

6. L'Assemblée se dit vivement préoccupée par le fait que l'agression à grande échelle de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a clairement fait apparaître la vulnérabilité des systèmes énergétiques aux conflits armés. Les attaques répétées et délibérées de la Fédération de Russie contre les infrastructures civiles d'énergie de l'Ukraine ont provoqué de graves perturbations de l'approvisionnement en énergie, ce qui, en plus de nuire à la sécurité et au bien-être de millions de civils, compromet la sécurité énergétique de la région. L'Assemblée souligne que les actes d'agression militaire dirigés contre des systèmes énergétiques constituent non seulement une violation du droit international humanitaire, mais qu'ils nuisent également à la réalisation des objectifs mondiaux en matière de climat et de transition énergétique.

7. L'Assemblée estime que, dans l'exercice de leur responsabilité de garantir l'accès de toutes et tous à une énergie propre, sûre et abordable – ce qui est un objectif clé de la transition – les États devraient agir au moyen d'outils réglementaires et budgétaires sur trois axes principaux: assurer un approvisionnement énergétique adéquat en maximisant les investissements dans des sources d'énergie propres et disponibles localement; concevoir des stratégies de tarification équitables qui sous-tendent une production et une utilisation responsables de l'énergie; et accompagner les utilisateurs et utilisatrices vulnérables dans leur transition vers des systèmes plus durables et plus efficaces sur le plan énergétique. Les mesures prises devraient donner la priorité aux secteurs des transports et du logement, qui sont les plus gros consommateurs d'énergie et les principaux émetteurs de gaz à effet de serre en Europe.

8. L'Assemblée se félicite des objectifs consistant à réduire les émissions nationales de gaz à effet de serre d'au moins 55 % et à augmenter la part des énergies renouvelables afin qu'elle représente 45 % du bouquet énergétique national d'ici 2030 dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe. Elle salue également le Plan d'action de l'Union européenne pour une énergie abordable et elle souligne que le passage à des sources d'énergie plus respectueuses de l'environnement et une utilisation plus efficace de l'énergie relèvent du bon sens économique. En effet, cela permet aux ménages, aux entreprises et aux États de réaliser des économies à long terme et de renforcer la sécurité énergétique grâce à des ressources locales abondantes et gratuites, tout en profitant à la société dans son ensemble en termes d'amélioration de la santé publique et du bien-être, et de réduction de la pollution. Toutefois, au cours de la phase de transition, les États devraient protéger les citoyens, notamment les groupes vulnérables, contre les problèmes coûteux de verrouillage et contribuer à couvrir les coûts élevés de la transition, en particulier dans les zones rurales.

9. L'Assemblée appelle les États membres à orienter leurs choix politiques en matière d'énergie durable pour toutes les parties prenantes au niveau national et à soutenir leur mise en œuvre cohérente à long terme en développant des synergies grâce à la coopération au niveau paneuropéen. Par conséquent, elle recommande aux États membres:

9.1. de consolider leur stratégie nationale de transition vers une énergie propre, sûre et abordable et de la promouvoir par le biais d'une campagne de communication publique soulignant les avantages de l'adoption de sources d'énergie renouvelables;

9.2. de mettre en place plus d'incitations à l'investissement dans la mobilité durable, la rénovation des bâtiments anciens, les technologies vertes et les réseaux intelligents afin d'améliorer l'efficacité énergétique, le cas échéant grâce à des partenariats public-privé;

9.3. considérant que les centres de données et les applications de l'intelligence artificielle augmentent considérablement la consommation d'énergie, de faire un meilleur usage de l'intelligence artificielle en tant qu'outil puissant pour développer des politiques susceptibles de favoriser considérablement la transition énergétique;

9.4. d'examiner les possibilités offertes par la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour le financement de projets favorisant une transition énergétique durable et socialement équitable;

9.5. de promouvoir la production locale d'énergie propre par les parties prenantes privées et publiques, notamment par le biais d'initiatives coopératives locales;

9.6. de supprimer les subventions publiques aux combustibles fossiles et de réduire les investissements publics dans ces sources d'énergie;

9.7. de favoriser la mobilité durable en améliorant l'infrastructure, l'accessibilité et le coût des transports publics, en encourageant la marche et le vélo, et en accélérant le passage à la mobilité partagée et aux véhicules propres;

9.8. afin de protéger les membres vulnérables de la société de la pauvreté énergétique, d'envisager l'utilisation de mesures structurelles telles que:

9.8.1. le plafonnement des prix et les réductions fiscales pour compenser l'effet de la flambée des prix de l'énergie;

9.8.2. des aides ciblées et un complément de ressources pour soutenir les personnes les plus vulnérables;

9.8.3. des subventions pour mettre en œuvre des programmes de rénovation de logements et faciliter l'acquisition de véhicules électriques;

9.8.4. l'interdiction de couper l'approvisionnement en énergie aux utilisateurs et utilisatrices vulnérables;

9.8.5. des programmes de formation professionnelle pour permettre aux travailleurs et travailleuses d'acquérir de nouvelles compétences et d'accéder à des emplois verts dans le secteur de l'énergie;

9.9. de faire participer les citoyen·nes et les municipalités à l'élaboration et à la mise en œuvre de partenariats énergétiques locaux afin de les responsabiliser en tant que prosommateurs (producteurs-consommateurs);

9.10. de mettre au point des systèmes de fiscalité verte socialement équitables, qui favorisent la transition vers les énergies propres en stimulant les investissements et en transférant la charge financière des solutions vertes vers les activités polluantes;

9.11. de s'engager dans des projets régionaux transfrontaliers visant à optimiser les interconnexions, à améliorer la stabilité des réseaux et à garantir un soutien mutuel en cas de perturbation de l'approvisionnement énergétique;

9.12. d'investir dans des capacités d'appoint et de stockage pour gérer les fluctuations de l'offre et de la demande d'énergie renouvelable;

9.13. de soutenir la création d'emplois dans les secteurs qui sous-tendent la transition vers un système énergétique durable et mettre en place des fonds de transition sociale pour aider les salariés à passer des secteurs basés sur les énergies fossiles aux secteurs propres;

9.14. de mener des audits énergétiques réguliers et indépendants au niveau national afin de suivre les progrès et de garantir la responsabilité dans la transition vers l'énergie propre;

9.15. d'apporter à l'Ukraine un soutien technique, matériel et financier en continu pour la restauration, la rénovation et la modernisation de ses systèmes énergétiques civils. Ce soutien devrait donner la priorité aux solutions énergétiques décentralisées, renouvelables et résilientes, afin d'aider à reconstruire le secteur énergétique ukrainien conformément aux objectifs européens en matière d'énergie propre et de garantir l'accès de la population à l'électricité, au chauffage et aux services essentiels;

9.16. de condamner fermement toute attaque militaire dirigée contre les infrastructures civiles d'énergie et de soutenir les efforts coordonnés visant à traduire en justice les auteurs de tels actes, conformément au droit international.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2611 (2025)[1]
Provisional version

Analysis and guidelines for a sustainable and socially fair energy transition

Parliamentary Assembly

1. Clean, safe and affordable energy is essential to securing Europe's continued prosperity. It is also central in addressing the triple planetary crisis of pollution, climate change and biodiversity loss. As part of the international community's efforts, the Council of Europe member States have committed to changing their legislation and policies in the light of the Sustainable Development Goals, climate treaties and the European Green Deal.

2. This commitment was further strengthened at the Reykjavik Summit when member States of the Council of Europe recognised that "human rights and the environment are intertwined" and that "a clean, healthy and sustainable environment is integral to the full enjoyment of human rights by present and future generations". The Parliamentary Assembly considers that socio-economic transformation, including the transition to a more sustainable energy system, is essential in this collective endeavour and should follow a human rights-based approach as both the goal of a clean and safe energy system, and the transition towards it, are strongly affecting basic human rights.

3. The Assembly highlights the importance of stable access to clean energy for the enjoyment of fundamental social rights to housing, work, health, education, protection from poverty and social exclusion, as well as the rights of vulnerable persons (notably children, persons with disabilities and older persons), as enshrined in the European Social Charter (revised) (ETS No. 35 and ETS No. 163). The Assembly is concerned that in Europe, millions of people still experience energy poverty caused by a combination of low income, high energy costs and poor energy efficiency in buildings, as well as the choice of transport modes. In line with the requirements of the Charter, States have the obligation to remedy and prevent, as far as possible, the situation of energy poverty. A well-designed national energy transition strategy with strong social and economic dimensions is crucial to this end.

4. The Assembly acknowledges the challenges of building sustainable and socially fair energy systems in member States. The transition to renewable energy technology requires strong and stable investment, social adaptation and decisive governance measures to guide and support citizens and businesses in adapting to renewable energy systems. There is a need to embrace new technologies, improve energy efficiency in companies, housing and modes of transport and change both products and procedures, including their location. Special attention is needed for citizens to view the transition as a positive development.

5. The Assembly considers that the transition to clean energy systems presents real opportunities for European countries to boost the resilience of their national economies against external shocks, strengthen energy security, enhance competitiveness with green technologies, empower consumers and improve public health. This complex undertaking requires a holistic vision accompanied by ambitious and stable long-term policies, sectoral synergies and coherent investment strategies, aimed at supporting large-scale deployment of renewable energy sources and phase out fossil fuels which, according to the International Energy Agency, still account for around 70% of energy produced in Europe. The Assembly highlights that new investment in solar and wind projects in the European Union is now cheaper than that in coal and gas.

---

1. *Assembly debate* on 25 June 2025 (24th sitting) (see Doc. 16182, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Saskia Kluit). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2025 (24th sitting).

6. The Assembly expresses grave concern that the Russian Federation's full-scale aggression against Ukraine has dramatically exposed the vulnerability of energy systems to armed conflict. Repeated and deliberate attacks by the Russian Federation on Ukraine's civilian energy infrastructure have led to severe disruptions in energy supply, threatening not only the safety and well-being of millions of civilians but also undermining regional energy security. The Assembly underscores that military aggression against energy systems is not only a violation of international humanitarian law but also a threat to global climate and energy transition goals.

7. The Assembly believes that in exercising their responsibility for ensuring access to clean, safe and affordable energy for all which is a key goal of transition, States should act through regulatory and budgetary tools on three main axes: providing for adequate energy supplies by maximising investment in clean, locally available energy sources; designing fair pricing strategies that underpin responsible production and use of energy; and supporting vulnerable users in their transition to more sustainable and energy efficient systems. Measures should prioritise the transport and housing sectors which are the largest energy consumers and significant emitters of greenhouse gases in Europe.

8. The Assembly welcomes the targets of cutting national greenhouse gas emissions by at least 55% and enhancing the share of renewable energy to 45% of the national energy mix by 2030 under the European Green Deal. It also welcomes the European Union's Action Plan for Affordable Energy and it underlines that switching to more environment-friendly sources of energy and improving efficiency of energy use make good economic sense by saving costs for households, businesses and States in the long term and enhancing energy security through abundant free-of-charge local resources, while also benefiting society at large in terms of better public health, improved well-being and reduced pollution. However, in the transition phase, States should protect citizens, notably vulnerable groups, against expensive lock-in problems and help support high transition costs, especially in rural areas.

9. The Assembly calls on member States to steer sustainable energy policy choices for all stakeholders at national level, while at the same time ensuring their consistent and long-term implementation by building synergies through co-operation at pan-European level. It therefore recommends to member States to:

9.1. consolidate their national strategy for transitioning to clean, safe and affordable energy and promote it through a public communication campaign highlighting the advantages of embracing renewable energy sources;

9.2. put in place more incentives for investment in sustainable mobility, renovation of older buildings, green technologies and smart grids to improve energy efficiency, where appropriate through public-private partnerships;

9.3. considering that data centres and artificial intelligence applications significantly increase energy consumption, make better use of artificial intelligence as a powerful tool to develop policies that can dramatically foster energy transition;

9.4. consider the possibilities offered by the Council of Europe Development Bank for financing projects that promote a sustainable and socially fair energy transition;

9.5. promote local production of clean energy by private and public stakeholders, notably through local co-operative initiatives;

9.6. eliminate public subsidies to fossil fuels and scale down public investment in such sources of energy;

9.7. foster sustainable mobility by improving public transport infrastructure, accessibility and affordability, encouraging walking and cycling, and accelerating the shift to shared mobility and clean vehicles;

9.8. with a view to shielding vulnerable members of society from energy poverty, consider using structural measures such as:

9.8.1. price caps and tax reductions to offset the effect of spikes in energy prices;

9.8.2. targeted payments and income support for the most vulnerable;

9.8.3. grants to implement housing renovation schemes and facilitate the acquisition of electric vehicles;

9.8.4. bans on disconnection of vulnerable users from energy supply;

9.8.5. professional training schemes to enable workers acquire new skills and access green jobs in the energy sector;

9.9. involve citizens and municipalities in the shaping and implementation of local energy partnerships, in order to empower them as prosumers (producers-consumers);

9.10. develop socially fair green taxation schemes that favour transition to clean energy by stimulating investment and shifting financial burden onto polluting activities and away from green solutions;

9.11. engage in regional cross-border projects aimed at optimising interconnections, improving network stability and guaranteeing mutual support in situations of disruption in energy supply;

9.12. invest in back-up and storage capacity to manage fluctuations in renewable energy supply and demand;

9.13. support job creation in sectors that underpin the transition to a sustainable energy system and set up social transition funds to help employees to move from fossil fuel based sectors to clean sectors;

9.14. conduct regular and independent energy audits at national level to track progress and ensure accountability in the clean energy transition;

9.15. provide continued technical, material and financial support to Ukraine for the restoration, renewal and modernisation of its civilian energy systems. Such support should prioritise decentralised, renewable and resilient energy solutions, helping to rebuild Ukraine’s energy sector in line with European clean energy goals and to ensure the population’s access to electricity, heating and critical services;

9.16. strongly condemn any military aggression targeting civilian energy infrastructure, and support co-ordinated efforts to hold perpetrators accountable under international law.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2612 (2025)[1]
Version provisoire

Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains

Assemblée parlementaire

1. Chaque jour, des personnes fuient leur pays d'origine pour échapper à la guerre, à la violence, à l'oppression politique ou aux effets du changement climatique, en quête de sécurité et d'une vie meilleure. Certaines d'entre elles tentent de rejoindre l'Europe, souvent par la mer, au péril de leur vie, lors de voyages dangereux, comme documenté par l'Organisation internationale pour les migrations depuis 2014, mais comme constaté depuis bien plus longtemps.

2. L'Assemblée parlementaire est consternée par le nombre de personnes migrantes qui périssent en mer, ainsi que par la répétition de ces tragédies dans les eaux européennes.

3. L'Assemblée rappelle la Convention européenne des droits de l'homme (STE N° 5, «la Convention») et son article 2 qui protège le droit à la vie. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt de principe rendu par la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») dans l'affaire *Safi et autres c. Grèce* en 2022, qui a souligné l'obligation des États de mener des enquêtes efficaces relatives aux violations de l'article 2 en 2022 et prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction et dans le contexte de toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie. Ces obligations au titre de l'article 2 se réfèrent, en l'espèce, à une opération de sauvetage de personnes migrantes ayant fait naufrage en tentant de traverser des frontières maritimes. L'Assemblée rappelle également que les États doivent protéger efficacement les personnes migrantes secourues contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants, conformément à l'article 3 de la Convention, et enquêter efficacement sur toute violation de cette disposition fondamentale. L'Assemblée rappelle en outre l'importance du respect du principe de non-refoulement, tel qu'il a été appliqué par la Cour dans le contexte des opérations de recherche et de sauvetage en mer dans son arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* de 2012.

4. L'Assemblée invite instamment les États membres à respecter pleinement les instruments du droit international humanitaire, du droit maritime et ceux relatifs à la protection des personnes réfugiées, en particulier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui, en vertu de l'article 98, impose aux États membres l'obligation de veiller à ce que les capitaines de navire prêtent promptement assistance à toute personne en situation de détresse en mer. Elle souligne en outre l'importance de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (1974) et de la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (1979) de l'Organisation maritime internationale, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197, 2005), du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée («Protocole de Palerme», 2000), et de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (1951).

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (25e séance) (voir Doc. 16195, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Paulo Pisco). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (25e séance).
Voir également la Recommandation 2298 (2025).

5. L'Assemblée encourage également les États membres à faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations, en particulier la Division des migrations et des réfugiés récemment créée, le travail thématique du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les migrations ainsi que le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP).

6. L'Assemblée souhaite rendre hommage au courage de toutes celles et ceux qui sauvent la vie de personnes migrantes dans les eaux européennes, notamment les autorités nationales des garde-côtes et les marines des États membres, les ONG et les bénévoles. Toutes ces personnes risquent leur vie pour en sauver d'autres.

7. L'Assemblée rappelle à cet égard le rôle majeur joué par l'Organisation maritime internationale pour promouvoir une application commune et efficace du cadre juridique relatif au sauvetage en mer, comme elle le souligne dans sa Résolution 1999 (2014) «Le "bateau cercueil": actions et réactions».

8. Faisant écho à la Résolution 2305 (2019) «Sauver des vies en Méditerranée: le besoin d'une réponse urgente», l'Assemblée insiste sur le fait qu'il est du devoir des États d'empêcher qu'on puisse périr dans les eaux européennes. À cet égard, l'Assemblée exhorte tous les États membres à partager la responsabilité de la sauvegarde et de la protection des vies humaines dans les eaux européennes, en s'engageant à prêter assistance aux États membres côtiers lors des opérations de recherche et de sauvetage, notamment en augmentant les ressources allouées à leur garde côtière.

9. L'Assemblée rappelle que les îles grecques de la Mer Egée, espagnoles des Canaries et italiennes de la Sicile, en particulier Lampedusa, constituent des points d'entrée majeurs pour les personnes migrantes qui tentent de rejoindre l'Europe, et que les routes maritimes migratoires de l'Afrique de l'Ouest / Atlantique et Méditerranée centrale comptent parmi les plus dangereuses au monde. Par conséquent, l'Assemblée appelle les États membres à renforcer encore les capacités financières et matérielles des autorités des garde-côtes de ces régions, à savoir les garde-côtes helléniques, la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima en Canarias et la Guardia Costiera Capitaneria Di Porto Lampedusa, afin de leur permettre de poursuivre leurs missions de sauvetage des personnes migrantes en détresse et de prévention des décès en mer.

10. L'Assemblée invite les États membres à rétablir des opérations européennes de recherche et de sauvetage à grande échelle. Cela impliquerait de créer un corps européen de recherche et de sauvetage en mer ayant pour seul mandat de sauver des vies en mer, dans le plein respect du droit international en matière de droits humains.

11. À cette fin, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'Union européenne:

11.1. à allouer des fonds et des moyens suffisants aux opérations de recherche et de sauvetage explicitement destinées à sauver des vies;

11.2. à établir des plateformes de coordination des opérations de recherche et de sauvetage, en assurant une réelle complémentarité entre les acteurs publics et privés concernés, et en définissant clairement les responsabilités de chaque État membre;

11.3. à améliorer la détection des situations de détresse et à assurer une intervention effective des navires les plus proches et les mieux adaptés;

11.4. en coopération avec le Conseil de l'Europe, à développer et à maintenir une sensibilisation et une formation systématiques aux droits humains des garde-frontières et des autres forces de sécurité participant aux opérations de recherche et de sauvetage de personnes migrantes, ainsi qu'à renforcer les capacités des autorités chargées de l'application de la loi (y compris les garde-frontières et les garde-côtes), des autorités judiciaires et des procureurs à mener des enquêtes efficaces sur les violations des articles 2 et 3 de la Convention, y compris dans le contexte des opérations de recherche et de sauvetage de personnes migrantes.

12. En ce qui concerne les législations nationales et internationales, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

12.1. à signer et ratifier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et aux autres traités internationaux pertinents, si ce n'est pas déjà le cas, ainsi qu'à respecter leurs dispositions et obligations;

12.2. à adopter des normes communes, précises, contraignantes et exécutoires visant à renforcer les capacités de recherche et de sauvetage, qui soient pleinement conformes au droit maritime international et aux obligations découlant du droit international relatif aux droits humains et du droit international des personnes réfugiées, comme souligné dans la Résolution 1999 (2014);

12.3. à reconnaître les eaux européennes comme des espaces maritimes humanitaires afin de permettre une meilleure protection des missions civiles indépendantes de recherche et de sauvetage, et à contribuer au renforcement de la coopération entre tous les acteurs impliqués dans ce domaine, conformément à la Résolution 2356 (2020) «Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe»;

12.4. à organiser des voies sûres en mer pour les personnes migrantes en détresse;

12.5. à prendre les mesures appropriées pour rendre effective l'interdiction des refoulements, des expulsions collectives et autres actions illégales perpétrées à l'encontre des personnes migrantes en mer;

12.6. à assurer un suivi rapide, indépendant et approfondi – et produire un rapport annuel à cette fin – de tous les cas de violations des droits humains en mer et du droit maritime international, en particulier:

12.6.1. les allégations de refoulements;

12.6.2. les allégations de réponses tardives, voire d'absence de réponse, aux appels de détresse de la part des autorités responsables, et les cas de mise en danger;

12.6.3. les cas de non-sauvetage, de sauvetage tardif ou d'autres problèmes survenus lors d'opérations en mer, y compris les allégations selon lesquelles des personnes secourues auraient été débarquées dans des lieux peu sûrs.

13. Afin de protéger les droits humains et les libertés fondamentales des personnes migrantes secourues, l'Assemblée invite les États membres:

13.1. à veiller à ce que les personnes rescapées soient débarquées en toute sécurité dans le lieu qui peut être atteint le plus rapidement, où leur sécurité n'est plus menacée et où leurs besoins élémentaires peuvent être satisfaits, conformément à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et aux autres instruments pertinents en matière de recherche et de sauvetage;

13.2. à assurer aux personnes migrantes une assistance au moment du débarquement, notamment en ce qui concerne la vulnérabilité, les examens de santé et de santé mentale, et la fourniture d'informations juridiques;

13.3. à adopter des normes communes, précises, contraignantes et exécutoires visant à assurer une assistance et un accueil humains et dignes aux personnes rescapées, en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables, notamment les femmes et les enfants non accompagnés.

14. L'Assemblée encourage l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) à rechercher un accord avec les États membres en vue de signaler également les embarcations de personnes migrantes aux organisations qualifiées de la société civile, qui agissent en tant que parties prenantes complémentaires. Elle salue la création et encourage le développement de l'institution de l'officier aux droits fondamentaux au sein de la structure de Frontex, dans le but de garantir le respect des droits humains dans le cadre des activités de l'agence et au-delà.

15. Étant donné que la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes ne doit pas conduire à l'incrimination des personnes faisant l'objet de ce trafic, ni à celles des organisations humanitaires, comme c'est le cas dans certains États membres, l'Assemblée demande aux États membres de prendre en considération les recommandations formulées dans la Résolution 2356 (2020) «Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe» et la Résolution 2568 (2024) «Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes», notamment en définissant avec précision, dans la législation nationale, les éléments constitutifs de l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes et le champ d'application de l'incrimination, conformément au Protocole de Palerme. L'Assemblée appelle les États membres à accorder une attention particulière aux populations vulnérables, telles que les victimes de torture et de traite, les femmes migrantes et les enfants migrants non accompagnés.

16. Afin d'éviter de nouvelles tragédies, l'Assemblée demande instamment aux États membres d'arrêter de retarder les débarquements ou de détourner les navires vers des ports éloignés et de saisir les bateaux, avions et drones utilisés pour les opérations de sauvetage. Elle les exhorte également à permettre aux organisations humanitaires de la société civile d'intervenir aux côtés des acteurs publics, sans leur opposer d'obstacles juridiques et administratifs.

17. En outre, l'Assemblée demande instamment de mettre fin à ces tragédies en établissant des voies légales sûres pour les personnes migrantes ayant besoin d'une protection internationale. De plus, les États membres doivent protéger et reconnaître les eaux européennes en tant qu'espaces maritimes humanitaires à sanctuariser au nom de l'humanité.

18. Se félicitant de l'adoption par l'Union européenne en 2021 de son Fonds pour la gestion intégrée des frontières et de son Fonds «Asile, migration et intégration» renouvelé, l'Assemblée encourage une plus grande coopération avec le Conseil de l'Europe dans ces domaines, en particulier dans la mise en œuvre du Pacte de l'Union européenne sur les migrations et l'asile par les États membres.

19. Face aux nombreuses informations faisant état de violations inacceptables des droits humains et du droit maritime international par la garde côtière libyenne et l'Administration générale libyenne pour la sécurité côtière, l'Assemblée invite les États membres à reconsidérer leur coopération avec ces autorités, y compris leur financement, leur formation et la fourniture d'équipements, afin de s'assurer qu'elles respectent pleinement les obligations qui leur incombent en matière de droits humains.

20. Étant donné les défis auxquels la Tunisie est confrontée en ce qui concerne le respect des droits humains des personnes migrantes sur son territoire et en mer, l'Assemblée appelle les États membres à réévaluer leur coopération avec ce pays, en particulier avec sa garde côtière, à la lumière de ces questions essentielles, notamment quant au soutien apporté à l'autorité des garde-côtes tunisiens, aussi bien en termes de financements que de formations ou de fourniture d'équipements.

21. Compte tenu des préoccupations généralisées en matière de protection des personnes migrantes et réfugiées en Tunisie, telles qu'exprimées, entre autres, dans la communication conjointe adressée au Gouvernement tunisien par différentes procédures spéciales des droits de l'homme des Nations Unies, l'Assemblée invite les États membres à éviter de donner l'ordre aux navires participant aux opérations de sauvetage de débarquer les personnes migrantes et réfugiées sur le territoire tunisien.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2612 (2025)[1]
Provisional version

Saving the lives of migrants at sea and protecting their human rights

Parliamentary Assembly

1. Daily, people flee their home countries to escape war, violence, political oppression or climate change and to seek safety and a better life. Among them, there are people trying to reach Europe, many by sea, risking their lives on dangerous journeys, as recorded since 2014 by the International Organization for Migration, but as witnessed for much longer.

2. The Parliamentary Assembly is appalled by the numerous and recurring tragedies of migrants' lives lost in European waters.

3. The Assembly recalls the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, "the Convention") and its Article 2 safeguarding the right to life. The Assembly refers in this respect to the European Court of Human Rights' ("the Court") 2022 landmark judgment *Safi and Others v. Greece*, which stressed States' obligation to carry out effective investigations into violations of Article 2 and to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction and in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake. These obligations under Article 2 refer in this context to an operation to rescue migrants who were drowning while trying to cross borders at sea. The Assembly also recalls that States should effectively protect rescued migrants from torture and inhuman or degrading treatment, in accordance with Article 3 of the Convention, and effectively investigate any violations of this fundamental provision. The Assembly further recalls the importance of respecting the *non-refoulement* principle, as applied by the Court in the context of maritime search and rescue operations in its 2012 judgment *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*.

4. The Assembly urges member States to fully comply with refugee, maritime and international humanitarian instruments, especially the United Nations Convention on the Law of the Sea, which places upon member States an obligation to ensure that shipmasters promptly render assistance to anyone in a situation of distress at sea, under Article 98. It additionally underscores the importance of the International Convention for the Safety of Life at Sea (1974) and the International Convention on Maritime Search and Rescue (1979) of the International Maritime Organization, the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197, 2005), the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime ("Palermo Protocol", 2000), and the United Nations Convention relating to the Status of Refugees (1951).

5. The Assembly also encourages member States to use the Council of Europe's expertise in the migration field, in particular the newly established Division on Migration and Refugees; the thematic work of the Council of Europe Commissioner for Human Rights on migration; and the Council of Europe Programme on Human Rights Education for Legal Professionals (HELP).

---

1. *Assembly debate* on 26 June 2025 (25th sitting) (see Doc. 16195, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Paulo Pisco). *Text adopted by the Assembly* on 26 June 2025 (25th sitting).
See also Recommendation 2298 (2025).

6. The Assembly wishes to honour the bravery of all those saving migrants' lives in European waters, including member States' national coast guard authorities and navies, NGOs and volunteers. All these people risk their own lives to save others.

7. The Assembly underlines in this respect the important role of the International Maritime Organization in promoting a common and effective application of the legal framework of rescue at sea, as underlined in Resolution 1999 (2014) "The 'left-to-die boat': actions and reactions".

8. The Assembly, echoing Resolution 2305 (2019) "Saving lives in the Mediterranean: the need for an urgent response", emphasises States' responsibility to prevent drownings in European waters. In this respect, the Assembly urges all member States to share responsibility for safety and protection of life in European waters by committing to assist coastal member States in search-and-rescue operations, including by increasing the resources of their coast guard authorities.

9. The Assembly recalls that Greece's Aegean, Spain's Canary and Italy's Sicily islands, in particular Lampedusa, have been major points of entry for migrants trying to reach Europe, and that the Western African/Atlantic and Central Mediterranean migration sea routes are among the most dangerous in the world. The Assembly thus calls on member States to further strengthen the financial and material capacities of the coast guard authorities of these regions – namely the Hellenic Coast Guard, La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima en Canarias and La Guardia Costiera Capitaneria Di Porto Lampedusa – to enable them to pursue their missions to rescue migrants in distress and prevent deaths at sea.

10. The Assembly calls on member States to re-establish large-scale European search-and-rescue operations. This should involve creating a European sea search-and-rescue corps with the sole mandate of saving lives at sea in full respect of international human rights law.

11. To this end, the Assembly calls on Council of Europe member States and the European Union to:

11.1. allocate appropriate funds and means for search-and-rescue operations explicitly earmarked for this purpose of saving lives;

11.2. establish platforms for the co-ordination of search-and-rescue operations, ensuring an effective complementarity between public and private search-and-rescue actors, and with clear responsibilities among member States;

11.3. enhance the identification of distress situations and an effective response by the closest and most suitable ships;

11.4. in co-operation with the Council of Europe, develop and maintain systematic human rights awareness raising and training of border guard and other security forces involved in migrants search-and-rescue operations, as well as increase the capacity of law-enforcement (including border and coast guard), judicial and prosecutorial authorities to effectively investigate violations of Articles 2 and 3 of the Convention, including in the context of migrant search-and-rescue operations.

12. Regarding international and domestic laws, the Assembly calls on Council of Europe member States to:

12.1. sign and ratify, if they have not yet done so, the United Nations Convention on the Law of the Sea and other relevant international treaties, and respect their terms and obligations;

12.2. adopt clear, binding, and enforceable common rules aimed at enhancing search-and-rescue capacities, fully consistent with international maritime law and international human rights and refugee law obligations, as underlined in Resolution 1999 (2014);

12.3. recognise European waters as maritime humanitarian spaces to allow better protection of independent civil search-and-rescue missions, and participate in reinforcing co-operation among all search-and-rescue actors in line with Resolution 2356 (2020) "Rights and obligations of NGOs assisting refugees and migrants in Europe";

12.4. organise safe pathways at sea for migrants in distress;

12.5. take appropriate action to render effective the prohibition of pushbacks, collective expulsions, and other illegal actions vis-à-vis migrants at sea;

12.6. monitor swiftly, independently, and thoroughly all cases of human rights violations at sea and violations of international maritime law, and produce an annual report to this end, with particular emphasis on:

12.6.1. allegations of pushbacks;

12.6.2. allegations of both delayed or absent responses to distress calls from responsible authorities, and instances of endangerment;

12.6.3. cases of non-rescue, delayed rescue or other issues in operations at sea, including allegations that rescued persons have been disembarked in unsafe places.

13. To protect the human rights and fundamental freedoms of rescued migrants, the Assembly calls on member States to:

13.1. ensure that survivors are safely disembarked in the place that can be reached most promptly, where their safety is no longer threatened and their basic needs are met, in accordance with the International Convention for the Safety of Life at Sea and other relevant search-and-rescue instruments;

13.2. ensure assistance is provided to migrants at disembarkation, including vulnerability, health and mental health screenings, and provision of legal information;

13.3. adopt clear, binding and enforceable common standards for the human and dignified reception of and assistance to survivors, with particular attention paid to vulnerable people, especially women and unaccompanied children.

14. The Assembly encourages the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) to seek an agreement with member States to also send alerts about migrant boats to qualified civil society organisations who act as complementary stakeholders. It welcomes the creation and encourages the development of the institution of the Fundamental Rights Officer within the Frontex structures, with the aim of ensuring human rights compliance of the agency's activities and beyond.

15. As tackling migrant smuggling must not lead to the criminalising of smuggled people and humanitarian organisations, as happens in some member States, the Assembly asks member States to closely consider the recommendations made in Resolution 2356 (2020) "Rights and obligations of NGOs assisting refugees and migrants in Europe" and in Resolution 2568 (2024) "A shared European approach to address migrant smuggling", including by strictly defining in domestic legislation the definition of the crime of migrant smuggling and the scope of criminalisation, in line with the Palermo Protocol. The Assembly asks member States to pay particular attention to vulnerable populations, such as victims of torture and trafficking, migrant women, and unaccompanied migrant children.

16. In order to avoid further tragedies, the Assembly urges member States to cease delaying disembarkation or diverting ships to distant ports, impounding rescue ships, planes, and drones, and to allow humanitarian civil society organisations to operate in support of public actors without introducing legal and administrative obstacles.

17. Moreover, the Assembly urges ending such tragedies by establishing safe legal pathways for migrants in need of international protection. Furthermore, member States must protect and recognise European waters as maritime humanitarian spaces to be regarded as sanctuaries in the name of humanity.

18. Welcoming the adoption by the European Union in 2021 of its Integrated Border Management Fund and its renewed Asylum, Migration and Integration Fund, the Assembly encourages greater cooperation with the Council of Europe in these areas, in particular in the implementation of the European Union Pact on Migration and Asylum by member States.

19. Given extensive reports describing unacceptable violations of human rights and international maritime law by the Libyan Coast Guard authority and the Libyan General Administration for Coastal Security, the Assembly calls on member States to reconsider their co-operation with these authorities, including their funding, training and provision of equipment, in order to ensure they fully respect their human rights obligations.

20. Considering the challenges Tunisia faces regarding migrants' human rights on its territory and at sea, the Assembly calls on member States to re-evaluate their co-operation with Tunisia, especially its coast guard authority, in the light of these key issues, including an examination of the support given to the Tunisian Coast Guard, through funding, training, and provision of equipment.

21. Considering the widespread protection concerns affecting migrants and refugees in Tunisia as expressed in, among other things, the joint communication to the Tunisian Government issued jointly by different United Nations Human Rights Special Procedures, the Assembly calls on member States to avoid instructing vessels involved in rescue operations to disembark refugees and migrants on Tunisian territory.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2298 (2025)[1]
Version provisoire

Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa Résolution 2612 (2025) «Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains», et constatant les défis posés par la crise humanitaire qui perdure dans les eaux européennes, en raison du mépris, par certains États membres, du droit maritime international et du droit international humanitaire, l'Assemblée parlementaire rappelle les principes auxquels les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus, ainsi que leurs obligations juridiques collectives en la matière, et souligne la nécessité pour l'Organisation de renforcer son action pour les soutenir dans ce domaine.

2. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à soutenir, par tous les moyens possibles, l'élaboration et la mise en œuvre du futur plan d'action sur les migrations et les réfugiés (2026-2029), actuellement préparé sous la coordination de la Division des migrations et des réfugiés, qui pourrait inclure la fourniture de conseils et d'une assistance aux États membres pour garantir et promouvoir les droits humains dans le contexte des opérations de contrôle aux frontières, et le renforcement d'enquêtes administratives et judiciaires efficaces sur les violations des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE nº 5).

3. Compte tenu des difficultés rencontrées par la Tunisie en ce qui concerne la situation des personnes migrantes sur terre et en mer et des droits fondamentaux en jeu, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à prendre en compte et à aborder ce domaine d'une importance cruciale dans le cadre de ses activités de coopération avec la Tunisie.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (25e séance) (voir Doc. 16195, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Paulo Pisco). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (25e séance).

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2298 (2025)[1]
Provisional version

Saving the lives of migrants at sea and protecting their human rights

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly, referring to its Resolution 2612 (2025) "Saving the lives of migrants at sea and protecting their human rights", and noting the challenges posed by the continuous humanitarian crisis in European waters caused by some member States disregarding international maritime and humanitarian law, recalls the principles by which Council of Europe member States are bound and their collective legal obligations in this area, and stresses the need for enhanced action by the Organisation to support them in this field.

2. The Assembly invites the Committee of Ministers to support by all possible means the development and operationalisation of the future action plan on migration and refugees (2026-2029), currently prepared under the coordination of the Division on Migration and Refugees, which may include provision of guidance and assistance to member States to ensure and promote human rights in the context of border control operations, and the enhancement of effective administrative and judicial investigations into violations of Articles 2 and 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5).

3. Given the challenges faced by Tunisia regarding the situation of migrants on land and at sea and the fundamental rights at stake, the Assembly invites the Committee of Ministers to take into account and address this critical area in the context of its co-operation activities with Tunisia.

1. *Assembly debate* on 26 June 2025 (25th sitting) (see Doc. 16195, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Paulo Pisco). *Text adopted by the Assembly* on 26 June 2025 (25th sitting).

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2613 (2025)[1]
Version provisoire

Les défis et besoins des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des migrations

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est convaincue que la coopération entre les acteurs publics et privés constitue l'un des aspects essentiels pour gérer efficacement les migrations en Europe et répondre à l'un des défis auxquels font face les États membres du Conseil de l'Europe, notamment en matière de première assistance, d'accueil et d'intégration des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.

2. Ces défis se posent en particulier aux frontières de certains États membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux points de congestion, qui sont des lieux où les personnes sont prises en charge dans des systèmes d'accueil formels ou vivent dans des contextes informels.

3. L'Assemblée rappelle l'importance des traités internationaux et régionaux ainsi que du droit international coutumier protégeant les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, en particulier: la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, les Conventions de Genève, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160), la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201).

4. Célébrant le vingtième anniversaire de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), l'Assemblée attire l'attention des États membres sur l'importance de cette convention, ainsi que sur l'expertise du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la traite des êtres humains, les populations migrantes étant particulièrement concernées par ce phénomène.

5. L'Assemblée invite les États membres à recourir aux normes et à l'expertise du Conseil de l'Europe sur les questions de migration, notamment: le travail thématique sur les migrations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe; les normes élaborées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur les «Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté»; la Recommandation de politique générale n° 16 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, ainsi que sa fiche thématique de 2024, "Intégration et inclusion des migrants"; le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP).

6. L'Assemblée rappelle la Déclaration de Reykjavík, adoptée lors du 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe tenu les 16 et 17 mai 2023, durant lequel les chefs d'État et de gouvernement ont réitéré «la nécessité de lutter contre la traite et le trafic de migrants», «tout en continuant à protéger les victimes et à respecter les droits de l'homme des migrants et des réfugiés».

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (25e séance) (voir Doc. 16192, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Sandra Zampa). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (25e séance).

7. En ce qui concerne la société civile, l'Assemblée se réfère à la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres «sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe». Elle renvoie également à l'Annexe III de la Déclaration de Reykjavík, les «Principes de Reykjavík pour la démocratie», qui réaffirme que «la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie».

8. S'agissant de l'évaluation de l'âge dans le contexte des migrations, l'Assemblée se réfère à la Résolution 2195 (2017) «Enfants migrants non accompagnés: pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant», qui encourage la mise au point d'un modèle de détermination de l'âge adapté à l'enfant et axé sur une approche globale, qui permettrait aux États membres de répondre aux besoins des enfants non accompagnés ou séparés. L'Assemblée renvoie également à la Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte des migrations, qui souligne l'importance du principe de présomption de minorité pour les personnes soumises à une évaluation de l'âge et l'obligation pour les États membres de mettre en œuvre des procédures d'évaluation de l'âge pluridisciplinaires et fondées sur des preuves.

9. L'Assemblée souligne la responsabilité de ses membres, en leur qualité à la fois de législatrices et législateurs nationaux et de membres de l'Assemblée, d'agir aux niveaux national et européen pour promouvoir les instruments, les normes et l'expertise du Conseil de l'Europe, ainsi que pour aligner les législations et les pratiques nationales sur les recommandations formulées ci-après, en particulier en ce qui concerne l'arrivée, l'accueil et l'intégration des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.

10. Afin de veiller à ce que les acteurs publics et privés participant à la gestion des migrations s'acquittent de leurs tâches dans le respect des droits humains des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, lors de leur première arrivée aux frontières et dans les points de congestion, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

10.1. à veiller à ce que des normes minimales soient établies pour assurer une assistance digne, en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables, en particulier les femmes, les enfants, les personnes mineures non accompagnées et les victimes de la traite, en garantissant leur sécurité dans les structures de transit et d'accueil, ainsi que des espaces séparés et sûrs;

10.2. à garantir une assistance médicale adéquate, dès leur première arrivée et sur le long terme, notamment l'accès à un soutien psychologique et psychiatrique;

10.3. à établir des procédures claires pour l'identification des personnes ayant des besoins particuliers, notamment une évaluation de l'âge des personnes mineures non accompagnées qui soit sûre et adaptée aux enfants, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

10.4. à veiller à ce que les autorités concernées disposent d'un personnel suffisant et de ressources adéquates et à garantir une rotation suffisante du personnel afin d'éviter les risques de traumatismes et d'épuisement professionnel;

10.5. à former les agent·es de la fonction publique afin qu'ils et elles soient en mesure de transmettre les informations juridiques et l'assistance nécessaires aux personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile pour leur permettre de surmonter les obstacles juridiques et administratifs, et à veiller à ce qu'ils et elles disposent d'informations actualisées sur les pays d'origine;

10.6. à apporter un soutien financier aux municipalités et aux collectivités locales en général, touchées par les arrivées récurrentes de personnes migrantes sur leur territoire;

10.7. à veiller à ce que les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile soient pleinement et clairement informées de la législation en vigueur en matière d'immigration et d'asile et à faciliter leur accès aux procédures de protection internationale;

10.8. à garantir un accès efficace et rapide au système national d'accueil aux personnes demandant une protection internationale;

10.9. à soutenir une coopération plus étroite entre ces acteurs et les agences européennes, telles que l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, Frontex et Europol, ainsi que les organisations internationales, telles que l'Organisation internationale pour les migrations et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés;

10.10. à mettre en place des mécanismes indépendants de suivi dans le domaine des droits humains aux frontières de l'Europe et aux frontières nationales, là où ils n'existent pas encore.

11. Pour répondre aux défis et aux besoins des acteurs publics et privés qui participent à l'accueil et à l'intégration des personnes réfugiées et demandeuses d'asile, l'Assemblée encourage les États membres à promouvoir l'intégration et à renforcer la cohésion sociale au sein des communautés d'accueil et les invite:

11.1. à renforcer la coopération entre les acteurs publics et privés qui soutiennent les personnes réfugiées et demandeuses d'asile, notamment les collectivités locales, les communautés locales et les acteurs de la société civile;

11.2. à favoriser la décentralisation du processus décisionnel en donnant aux collectivités locales et aux communautés locales les moyens de concevoir et de mettre en œuvre des programmes d'intégration, encourageant la participation à la vie de la communauté;

11.3. à mettre en place des politiques d'intégration cohérentes et pilotées au niveau local et à veiller à ce que les personnes réfugiées et demandeuses d'asile bénéficient d'une assistance pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs;

11.4. à soutenir les acteurs publics et privés participant à l'accueil dans la fourniture des soins médicaux, une aide juridique, des cours de langue, une formation professionnelle et un accès aux services publics, en coopération avec les collectivités locales, les communautés locales et les acteurs de la société civile;

11.5. à veiller à ce que les demandes de protection internationale soient traitées dans des délais prédéfinis et raisonnables, afin d'éviter de prolonger le recours excessif aux centres d'accueil;

11.6. à soutenir la transition entre l'accueil et l'intégration dans la communauté, avec des mesures d'accompagnement ciblées en faveur de l'autonomie et de l'indépendance.

12. Pour faciliter la manière dont les acteurs publics et privés contribuent à l'intégration des personnes réfugiées et demandeuses d'asile, l'Assemblée invite les États membres:

12.1. à ne plus dépendre des structures d'accueil de grande envergure et à donner la priorité aux petites structures d'accueil, comme les maisons et les appartements, en investissant dans de petits logements dignes au sein de la communauté et répartis sur l'ensemble du territoire national;

12.2. à adopter le modèle «d'accueil intégré», qui va au-delà de la simple distribution de nourriture et de la fourniture d'un hébergement, en proposant des programmes individuels visant à permettre aux personnes de retrouver un sentiment d'indépendance et de participer pleinement à la vie de la communauté – que ce soit par l'emploi, le logement, l'accès aux services de proximité ou par des interactions sociales –, en s'appuyant sur le développement de relations solides avec les collectivités locales, les communautés locales et les réseaux locaux;

12.3. à mettre en place des structures d'accueil dédiées aux personnes mineures non accompagnées, aux victimes de la traite et aux personnes ayant des besoins particuliers;

12.4. à garantir un mécanisme de contrôle indépendant des différentes structures d'accueil, notamment en proposant aux personnes des procédures de dépôt de recours accessibles.

13. L'Assemblée encourage également la coopération public-privé dans les lieux où l'on observe des situations informelles et où la situation humanitaire est très problématique. Les autorités nationales et les collectivités locales devraient mettre en place des mesures spécifiques pour venir en aide aux personnes vivant dans des campements informels, afin de répondre à leurs besoins fondamentaux et de les orienter vers les services locaux. Cela inclut la mise à disposition de solutions d'accueil adaptées et de mesures de protection pour les personnes mineures, les femmes, les victimes de la traite et d'autres personnes vulnérables.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2613 (2025)[1]
Provisional version

The challenges and needs of public and private actors involved in migration management

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is convinced that co-operation between public and private actors is one of the crucial aspects for successfully managing migration in Europe and for responding to one of the challenges faced by Council of Europe member States, in particular regarding the first assistance, the reception, and the inclusion of migrants, refugees, and asylum seekers.

2. Such challenges emerge in particular at the borders of some Council of Europe member States, as well as in congestion points, which are places where people live in formal and informal contexts.

3. The Assembly recalls the importance of the international and regional treaties as well as customary international humanitarian law protecting migrants, refugees, and asylum seekers, in particular: the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), the 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, the Geneva Conventions, the United Nation Convention on the Rights of the Child, the European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS No. 160), the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201).

4. Celebrating the 20th anniversary of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197), the Assembly draws the attention of member States to the importance of this convention, and to the Council of Europe's expertise in combating trafficking in human beings, with migrant populations being particularly targeted by this phenomenon.

5. The Assembly invites member States to make use of the Council of Europe's standards and expertise on migration issues, including: the thematic work on migration of the Council of Europe Commissioner for Human Rights; the standards developed by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on "Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty"; General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination issued by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) as well as its 2024 factsheet, "Integration and Inclusion of migrants"; and the Council of Europe Programme on Human Rights Education for Legal Professionals (HELP).

6. The Assembly recalls the Reykjavík Declaration adopted during the 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe held on 16 and 17 May 2023, during which the Heads of State and Government reiterated "the necessity to fight against trafficking and smuggling of migrants", "while continuing to protect the victims and respect the human rights of migrants and refugees".

7. With regard to civil society, the Assembly refers to Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe. It also refers to Appendix III of the Reykjavík Declaration, the "Reykjavík Principles for Democracy", which reaffirms that "civil society is a prerequisite for a functioning democracy".

---

1. *Assembly debate* on 26 June 2025 (25th sitting) (see Doc. 16192, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Sandra Zampa). *Text adopted by the Assembly* on 26 June 2025 (25th sitting).

8. On age assessment in the context of migration, the Assembly refers to Resolution 2195 (2017) "Child-friendly age assessment for unaccompanied migrant children", promoting the development of a child-sensitive, comprehensive model of age assessment that would enable member States to meet the needs of unaccompanied or separated children. The Assembly also refers to Recommendation CM/Rec(2022)22 of the Committee of Ministers to member States on human rights principles and guidelines on age assessment in the context of migration, underlining the importance of the principle of presumption of minority for persons undergoing age assessment, and the requirement for member States to implement multidisciplinary and evidence-based age assessment procedures.

9. The Assembly underlines the responsibility of its members, in their capacity as both national lawmakers and members of the Assembly, to act at European and domestic levels to promote the Council of Europe instruments, standards and expertise, and to align national legislation and practice with the recommendations made hereafter, in particular regarding arrival, reception, and inclusion of migrants, refugees, and asylum seekers.

10. To ensure that the public and private actors involved in migration management exercise their tasks with respect for the human rights of migrants, refugees, and asylum seekers at first arrival at borders and in congestion points, the Assembly invites the Council of Europe member States to:

10.1. ensure that minimal standards be established for a dignified assistance, with a particular attention to vulnerable people, especially women, children, unaccompanied minors, and victims of trafficking, ensuring their safety in transit and reception facilities, as well as separate and safe spaces;

10.2. ensure adequate medical assistance, both at first arrival and in the long term, including access to psychological and psychiatric support;

10.3. establish clear procedures for the identification of persons with specific needs, including a safe and child-sensitive age assessment for unaccompanied minors, in line with Recommendation CM/Rec(2022)22 of the Committee of Ministers of the Council of Europe;

10.4. ensure enough staff and adequate resources to the authorities involved, and a sufficient staff rotation in order to avoid risks of traumas and burnouts;

10.5. train civil servants on legal information and assistance to be provided to migrants, refugees, and asylum seekers to overcome legal and administrative obstacles, and on up-to-date country-of-origin information;

10.6. provide financial support to municipalities, and local government bodies overall, affected by recurrent arrivals of migrants on their territory;

10.7. ensure full and clear information to migrants, refugees, and asylum seekers on current legislation on immigration and asylum, and facilitate their access to international protection procedures;

10.8. ensure effective and timely access to the national reception system for people claiming international protection;

10.9. support a closer co-operation between these actors and European agencies, such as the European Union Agency for Asylum, Frontex, and Europol, as well as international organisations, such as the International Organization for Migration and the United Nations High Commissioner for Refugees;

10.10. establish independent human rights monitoring mechanisms at European and domestic borders, where they do not exist already.

11. To respond to the challenges and needs of public and private actors involved in the reception and the inclusion of refugees and asylum seekers, the Assembly encourages member States to promote inclusion and further social cohesion within host communities and invites them to:

11.1. strengthen the co-operation between public and private actors supporting refugees and asylum seekers, including local government bodies, local communities, and civil society actors;

11.2. favour decentralised decision making by empowering local government bodies and local communities to design and implement integration programmes, encouraging participation in community life;

11.3. establish coherent, locally-driven inclusion policies and ensure assistance to refugees and asylum seekers in overcoming legal and administrative obstacles;

11.4. support public and private actors involved in reception to provide medical care, legal aid, language courses, vocational training, and access to public services, in co-operation with local government bodies, local communities, and civil society actors;

11.5. ensure predetermined and reasonable timeframes for examining applications for international protection, avoiding prolonging the over-reliance on reception centres;

11.6. support the transition from reception to community inclusion, with specific accompanying measures to favour autonomy and independence.

12. To facilitate the way in which public and private actors contribute to the inclusion of refugees and asylum seekers, the Assembly calls on member States to:

12.1. end reliance on large-scale reception facilities and prioritise smaller reception facilities, such as houses and apartment units, by investing in dignified small-scale community accommodation, disseminated throughout the national territory;

12.2. adopt the model of “integrated reception” going beyond the mere distribution of food and accommodation, and providing individual programmes designed to enable people to regain a sense of independence and effective involvement in life in the community, in terms of employment, housing, and access to local services and social interaction, through the development of solid relationships with local government bodies, local communities, and local networks;

12.3. ensure dedicated reception facilities for unaccompanied minors, victims of trafficking, and persons with special needs;

12.4. ensure an independent monitoring mechanism of the different reception facilities, including by offering accessible complaint procedures to people.

13. The Assembly also encourages public-private co-operation in places where informal situations are observed, and where the humanitarian situation is very concerning. National authorities and local government bodies should put in place specific measures to assist people living in informal settlements, to respond to their basic needs and orient them to local services, including the provision of suitable reception facilities and protective measures for minors, women, victims of trafficking, and other vulnerable people.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2614 (2025)[1]
Version provisoire

Les droits des femmes en Europe – Avancées et défis

Assemblée parlementaire

1. Depuis des décennies, la promotion des droits des femmes joue un rôle déterminant dans l'édification de sociétés plus équitables, avec une participation croissante des femmes à la vie économique, publique culturelle et politique. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont déjà eu une femme cheffe d'État ou de gouvernement pour la première fois, tandis que l'augmentation du nombre de femmes députées contribue à rendre les parlements plus représentatifs des populations qu'ils servent. Les discussions sur l'égalité de genre font donc désormais partie intégrante du discours public et les normes juridiques ont changé pour refléter ou encourager les progrès. L'Assemblée parlementaire souligne que l'égalité de genre et les droits des femmes, dans toute leur diversité, sont des pierres angulaires de la démocratie.

2. Cependant, ces dernières années, les droits des femmes s'érodent dans le monde entier. Ils sont de plus en plus contestés, ce qui pourrait être considéré comme une résistance au changement ou une réaction aux avancées passées et récentes. Ces obstacles apparaissent dans un contexte de sociétés de plus en plus polarisées, à une époque de «guerres culturelles» et de tensions idéologiques. Cette érosion est assurément une caractéristique de la menace actuelle de recul démocratique. Dans certains cas, des influences extérieures, y compris celles de puissances étrangères, semblent contribuer à ce climat. Il est alors plus difficile de consolider et de faire progresser les droits des femmes. La Résolution 2290 (2019) «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre» dénonce le fait que «[c]ertaines forces gouvernementales et certains acteurs non étatiques s'attaquent à des droits acquis de longue date, et [que] des textes déjà adoptés sont remis en question». Selon le rapport «La partie émergée de l'iceberg», publié en 2021 par le Forum parlementaire européen pour les droits sexuels et reproductifs (EPF), entre 2009 et 2018, divers acteurs aux États-Unis, en Fédération de Russie et en Europe ont financé à hauteur de plus de 700 millions d'euros des activités anti-genre dans l'Union européenne. Dans un rapport intitulé «Montée des réactions hostiles à l'égalité des genres et nécessité urgente de réaffirmer l'égalité réelle des femmes et des filles et leurs droits humains» publié en 2024, le Groupe de travail des Nations Unies sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles appelle l'attention sur la montée des réactions hostiles, «qui dans certains pays ont pris des proportions extrêmes allant jusqu'à l'apartheid fondé sur le genre», et prône un engagement en faveur de l'égalité de genre réelle et une action concertée face aux réactions hostiles à l'égalité de genre à l'échelle mondiale.

3. Les appels à un retour aux valeurs familiales dites traditionnelles remettent en cause les bénéfices de l'avancée des droits des femmes pour la société dans son ensemble, voire présentent les défenseurs et défenseuses des droits des femmes comme une menace pour les familles. Les responsables politiques qui défendent les rôles traditionnels attribués aux femmes attirent l'attention des médias sur ce thème, qui gagne du terrain dans la conscience publique. L'Assemblée se déclare préoccupée par l'instrumentalisation politique des valeurs familiales afin de saper les droits des femmes et déplore la propagation de la désinformation fondée sur le genre et la réaction de plus en plus hostile aux droits des femmes en Europe, car les atteintes portées aux droits des femmes sont des atteintes aux valeurs démocratiques.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (26e séance) (voir Doc. 16211, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Petra Bayr). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (26e séance).

4. La popularité croissante, en particulier sur les réseaux sociaux, des «masculinistes», qui prônent la soumission de la femme, est un motif d'inquiétude particulier, au même titre que le climat croissant de misogynie. Les algorithmes des réseaux sociaux non régulés amplifient ces voix et tendent à réduire au silence celles qui sont plus inclusives. L'influence néfaste de la propagande sexiste sur l'état d'esprit des jeunes, en particulier des garçons, a été observée par des expert·es. Récemment, la série télévisée à succès *Adolescence* a suscité une prise de conscience et un débat autour de ce phénomène. Dans sa Résolution 2480 (2023) «Le rôle et la responsabilité des hommes et des garçons dans l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles fondée sur le genre», l'Assemblée reconnaît la responsabilité des hommes et des garçons dans la prise d'initiatives en matière de prévention et d'élimination de ce fléau.

5. À l'exception d'Andorre, les parlements européens restent à dominance masculine, notamment aux postes de direction et de décision, et cette sous-représentation des femmes dans la vie parlementaire fragilise les institutions et les processus démocratiques. L'Assemblée salue la Recommandation générale n° 40 sur la représentation égale et inclusive des femmes dans les systèmes de décision, adoptée en octobre 2024 par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ainsi que la Déclaration de Kigali, adoptée lors de la 145e Assemblée de l'Union interparlementaire (UIP) en octobre 2022, intitulée «Égalité des sexes et parlements sensibles au genre: moteurs du changement pour un monde plus résilient et pacifique». L'Assemblée demande la pleine application de sa Résolution 2615 (2025) «Promouvoir la participation inclusive dans la vie parlementaire: égalité de genre, accessibilité et politiques inclusives».

6. Selon la dernière enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, une femme sur trois est victime de violence fondée sur le genre en Europe. 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»), entrée en vigueur le 1er août 2014, est reconnue au niveau mondial comme un texte fondamental, et l'Assemblée se félicite que la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique soit constamment reconnue comme une priorité politique au sein du Conseil de l'Europe. Cependant, le retrait de la Turquie de la Convention d'Istanbul constitue un signal d'alerte, d'autant plus que les organisations de la société civile turque ont signalé que cette décision a été précédée de réactions hostiles de plus en plus vives contre le concept de genre et, par conséquent, de l'égalité de genre. Profondément préoccupée par le fait que la violence à l'égard des femmes et le féminicide sont encore des phénomènes quotidiens en Europe et au-delà, l'Assemblée demande un soutien financier plus important pour que l'engagement se traduise par des changements tangibles.

7. Les femmes politiques sont particulièrement visées par les discours de haine et les menaces de violence ou d'actes de violence en ligne et hors ligne. Lors de la Conférence des Présidentes et Présidents de Parlement, organisée par l'Assemblée les 20 et 21 mars 2025, les présidentes et présidents ont souligné que les attaques contre les femmes politiques visaient à les intimider, à entraver leur participation, et à les pousser hors de la sphère publique pour les renvoyer dans le domaine privé. Ils et elles ont demandé à ce que les enquêtes sur toutes les formes de violence contre des personnalités politiques et la condamnation de ces dernières soient systématiques.

8. Dans sa Résolution 1860 (2012) «Faire progresser les droits des femmes dans le monde», l'Assemblée appelait les États membres du Conseil de l'Europe à redoubler d'efforts pour lutter contre la discrimination à l'égard des femmes et accorder davantage de poids politique aux questions d'égalité de genre et des droits des femmes. Cet appel est toujours d'actualité. L'Assemblée reconnaît que les groupes vulnérables sont plus exposés aux discriminations cumulées et demande la mise en œuvre de mesures concrètes pour prévenir la discrimination intersectionnelle. Elle est particulièrement préoccupée par les attaques contre les femmes issues de minorités, les femmes en situation de handicap et les femmes LBTI, ainsi que par les niveaux élevés de discrimination fondée sur le genre dans les domaines du logement, de l'emploi et des soins de santé. Dans sa Résolution 2576 (2024) «Prévention et lutte contre les violences et discriminations à l'encontre des femmes lesbiennes, bisexuelles et queers en Europe», l'Assemblée souligne qu'elles sont particulièrement ciblées par des mouvements anti-genre, qui s'attaquent aux droits des femmes et aux droits des personnes LGBTI, et cherchent à réduire ces personnes au silence ou à nier la légitimité de leur place dans l'espace public. Une fois de plus, l'Assemblée souligne que les attaques contre les droits des femmes et les droits LGBTI affaiblissent le tissu de nos sociétés démocratiques.

9. Rappelant sa Résolution 2554 (2024) «Protéger les défenseuses des droits humains en Europe», l'Assemblée réaffirme son soutien constant aux défenseurs et défenseuses des droits humains des femmes, dans les États membres du Conseil de l'Europe et au-delà, et appelle à les protéger contre les pressions indues, les intimidations et les violences. Dans le contexte actuel, une attention particulière doit être accordée au discours de haine en ligne, dont les défenseurs et défenseuses des droits humains font de plus en plus l'objet, ce qui les rend également vulnérables à d'autres agressions, y compris la violence physique.

L'Assemblée rappelle que les défenseuses des droits humains, dans toute leur diversité, jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits humains, y compris les droits des femmes et des personnes LGBTI, et dans la promotion de l'égalité de genre.

10. La santé et les droits sexuels et reproductifs sont un excellent exemple du conflit entre les progrès et les nouveaux défis en matière de droits des femmes. S'ils ont connu des avancées significatives au cours des dernières décennies, avec des progrès dans l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à la contraception et aux innovations médicales, ils ont également été confrontés à de plus en plus d'obstacles au cours des dernières années. Se référant à la Résolution 2331 (2020) «Autonomiser les femmes: promouvoir l'accès à la contraception en Europe», l'Assemblée réaffirme que l'accès à la contraception moderne est essentiel à l'empouvoirement des femmes, car il renforce leur pouvoir décisionnel et leur autonomie, aussi bien à titre personnel qu'au sein du foyer, leur permet de planifier plus efficacement leur carrière et leur développement professionnel ainsi que de concilier plus facilement vie privée et vie professionnelle.

11. L'éducation sexuelle complète peut contribuer de manière significative à faire progresser l'égalité de genre. Elle devrait aborder des questions telles que la contraception et la prévention des infections sexuellement transmissibles; l'égalité de genre, les normes et les stéréotypes de genre; la prévention de la violence sexuelle, de la violence fondée sur le genre et de la violence domestique et la protection contre celles-ci; l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre; l'autodétermination et le consentement dans les relations; et les échanges personnels. Dans la Résolution 2490 (2023) «Approches innovantes en matière de santé et de droits sexuels et reproductifs», l'Assemblée affirmait que l'éducation sexuelle complète devrait être à la fois un élément obligatoire de tous les programmes scolaires et un droit reconnu pour toutes et tous.

12. Soulignant que la plupart des États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent le droit à l'avortement, l'Assemblée souligne qu'une fois ce droit établi, il est également nécessaire de garantir l'accès à un avortement gratuit, légal et sûr pour toutes les personnes qui le demandent, en assurant la sécurité juridique en tant que principe fondamental de l'État de droit. Comme le souligne la Résolution 2439 (2022) «Accès à l'avortement en Europe: faire cesser le harcèlement anti-choix», des personnes engagées dans la défense des droits humains des femmes, des professionnel·les de santé, des responsables politiques et des personnes qui cherchent à bénéficier de soins liés à l'avortement font l'objet de campagnes de harcèlement par des militant·es anti-choix dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Ce type de harcèlement constitue une violation des droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association. Les tentatives visant à contrôler le corps des femmes ne sont rien d'autre que des attaques contre leurs droits fondamentaux et un moyen de les réduire au silence.

13. L'Assemblée se déclare préoccupée par le faible niveau et/ou la diminution du financement des programmes de santé sexuelle et reproductive, des études sur le genre et de la recherche sur la santé des femmes dans toute l'Europe. L'avancement des droits des femmes – en adoptant une perspective féministe – nécessite des investissements solides et constants dans ces domaines.

14. La persistance des écarts de rémunération et de pension entre les hommes et les femmes crée des inégalités économiques durables. Comme le souligne la Résolution 2589 (2025) «Les femmes et l'économie: emploi, entrepreneuriat et budgétisation sensible au genre», il est urgent de changer les mentalités en ce qui concerne la place des femmes dans l'économie. L'Assemblée réaffirme que l'égalité de genre est bénéfique pour la société dans son ensemble et qu'investir dans la participation des femmes à l'économie a des effets positifs immédiats mais aussi à long terme.

15. L'Assemblée reconnaît qu'il est urgent d'éliminer la pauvreté sous toutes ses formes, y compris la pauvreté extrême, multidimensionnelle et intergénérationnelle, ainsi que la féminisation de la pauvreté, et de s'attaquer aux inégalités économiques mondiales. Les femmes et les filles, en particulier dans les zones rurales et les communautés autochtones, restent touchées de manière disproportionnée par la pauvreté et l'exclusion. Le traitement de ces questions devrait figurer au premier rang des priorités de la politique étrangère des États membres du Conseil de l'Europe, en particulier pour ceux qui poursuivent une diplomatie féministe.

16. L'Assemblée exprime sa solidarité avec les femmes qui luttent pour leurs droits fondamentaux dans des régimes totalitaires et théocratiques, en Europe et au-delà, et soutient le travail des organisations de la société civile qui s'efforcent d'améliorer la condition de ces femmes en leur fournissant éducation et autres services. L'Assemblée réitère son appel aux 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 inclure le crime d'«apartheid de genre», que constituent 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. Le Prix Vigdís de l'empouvoirement des femmes offre une occasion de sensibiliser au travail des défenseuses des droits humains visant à autonomiser les femmes dans leurs pays et domaines d'activité.

17. Les guerres et les conflits actuels à travers le monde ont des effets dévastateurs sur les femmes et les filles, qui sont en outre victimes de violences sexuelles et de viols utilisés comme arme de guerre, ainsi que de la traite des êtres humains.

18. À la lumière de toutes les préoccupations susmentionnées, et se référant à la déclaration politique sur le trentième anniversaire de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, adoptée lors de la 69e édition de la Commission de la condition de la femme, l'Assemblée considère que l'année 2025 offre une occasion unique de progresser vers la pleine mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing. Notant que cette déclaration constate qu'aucun pays n'a encore atteint une pleine égalité de genre, les progrès étant entravés par des obstacles structurels persistants, des lois discriminatoires, des stéréotypes de genre et des normes sociales négatives, l'Assemblée estime qu'il n'y a pas de place pour la complaisance. La réduction des financements, notamment ceux provenant des États-Unis, a également eu un impact négatif sur les programmes visant à garantir l'égalité des droits pour les femmes.

19. Constatant un besoin urgent d'efforts concertés et innovants pour répondre au discours fallacieux des mouvements anti-genre, l'Assemblée se félicite des travaux entrepris par la commission pour l'égalité de genre du Conseil de l'Europe pour élaborer des récits positifs afin de promouvoir l'égalité de genre et de prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes dans le contexte des mouvements anti-genre. Elle attend avec intérêt les résultats de ces travaux, qui devraient être utilisés par le Conseil de l'Europe et ses États membres dans le cadre d'activités de sensibilisation et de communication.

20. Compte tenu de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

20.1. en ce qui concerne la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, et dans le but de s'attaquer aux faibles taux de signalement actuels et aux niveaux élevés d'impunité:

20.1.1. à prendre des mesures pour prévenir la violence sexuelle dans les guerres et les conflits et veiller à ce que les auteurs soient traduits en justice;

20.1.2. à ratifier et mettre en œuvre, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique;

20.1.3. à investir dans des campagnes de sensibilisation sur la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et sur les services disponibles pour les survivantes de violence fondée sur le genre;

20.1.4. à fournir un financement adéquat pour les services d'aide aux survivantes de la violence fondée sur le genre;

20.1.5. à former la police, les magistrat·es et l'ensemble des professionnel·les susceptibles d'être en contact avec des victimes de violences sexistes et sexuelles à la prévention, à l'identification et à la lutte contre les violences sexistes, en veillant à ce que ces institutions ne contribuent pas, par leur réponse, à une situation de victimisation secondaire;

20.1.6. à prendre des mesures pour prévenir et combattre les formes en ligne de violence fondée sur le genre à l'égard des femmes;

20.1.7. à renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle en ligne, en portant une attention particulière aux risques posés par le développement de l'intelligence artificielle;

20.1.8. à fournir une éducation sexuelle complète dans les écoles, y compris sur le consentement;

20.2. en ce qui concerne l'accès à la santé et aux droits sexuels et reproductifs:

20.2.1. à veiller à ce que l'entrave à l'accès d'une personne aux soins légaux liés à l'avortement ou à des informations à cet égard soit interdite et passible d'une sanction pénale ou autre; cette interdiction devrait s'appliquer également aux activités en ligne et empêcher les organisations anti-choix de se faire passer abusivement pour des organisations neutres ou pro-choix;

20.2.2. à instaurer des zones tampons à proximité des établissements de soins de santé reproductive et de toute organisation fournissant des informations pertinentes pour éviter que les activités des établissements médicaux proposant des soins liés à l'avortement ne soient perturbées, ainsi qu'à garantir la sécurité des personnes cherchant à bénéficier de ces soins, y compris les soins post-avortement;

20.2.3. à fournir des informations fiables sur les droits et les services en matière de procréation, notamment sur les soins liés à l'avortement, et à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les fausses informations et la désinformation sur l'avortement; ces mesures devraient inclure une surveillance spécifique pour déceler l'éventuelle diffusion de fausses informations ou la désinformation par des organisations anti-choix, que celles-ci agissent ouvertement ou incognito;

20.2.4. à prendre des mesures pour prévenir et contrer les réseaux d'individus et les organisations créés dans le but de harceler les militant·es et personnalités politiques pro-choix ainsi que les personnes cherchant à avorter;

20.2.5. à garantir l'accès effectif aux soins légaux liés à l'avortement, lorsque la législation nationale le prévoit, et à des conseils pertinents et objectifs dispensés par des professionnel·les de santé qualifiés; l'objection de conscience des professionnel·les, lorsqu'elle est permise par la loi, ne devrait jamais constituer une barrière à l'accès effectif et en temps utile aux soins légaux liés à l'avortement;

20.2.6. à mener des enquêtes et des poursuites effectives sur les discours de haine en ligne et hors ligne – y compris les attaques coordonnées – visant les défenseurs et défenseuses des droits humains;

20.2.7. à fournir des informations aux forces de l'ordre et aux membres du corps judiciaire, et à les former pour veiller à ce qu'ils aient connaissance de l'ampleur et des effets des activités anti-choix;

20.3. en ce qui concerne une plus grande participation politique des femmes:

20.3.1. à assurer par des moyens législatifs ou autres une participation équilibrée des femmes et des hommes dans tous les domaines de la vie parlementaire, en particulier aux postes décisionnels;

20.3.2. à fixer un objectif de parité de genre dans la représentation politique dans les parlements nationaux, à procéder à une évaluation de la situation nationale et à élaborer un plan stratégique visant à atteindre cet objectif par des mesures spécifiques;

20.3.3. à promouvoir et soutenir des réseaux de femmes parlementaires, dont des groupes parlementaires de femmes au sein des parlements nationaux;

20.3.4. à élaborer des programmes spécifiques pour que les responsables politiques masculins s'engagent en tant que partenaires et champions et œuvrent avec les femmes dirigeantes à la réalisation de l'égalité de genre en politique;

20.4. en ce qui concerne la prévention et la lutte contre le sexisme, la discrimination fondée sur le genre et les stéréotypes de genre:

20.4.1. à adopter et mettre en œuvre des stratégies ambitieuses en matière d'égalité de genre, y compris la budgétisation sensible au genre;

20.4.2. à promouvoir l'intégration de la dimension de genre dans les administrations publiques, les partis politiques et le secteur privé;

20.4.3. à lancer des programmes éducatifs sur la prévention et la lutte contre les stéréotypes de genre à l'école, dès le plus jeune âge;

20.4.4. à collaborer avec les médias dans le cadre de campagnes de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre les stéréotypes de genre;

20.4.5. à promouvoir le développement de la pensée critique pour contrer le sexisme et la violence dans le contenu, le langage et les illustrations des jouets, des bandes dessinées, des livres, de la télévision, des vidéos et d'autres jeux, du contenu et des films en ligne, y compris la pornographie, qui façonnent les attitudes, le comportement et l'identité des filles et des garçons;

20.4.6. à veiller à ce que le développement et la réglementation de l'intelligence artificielle soient menés de manière à ne pas porter atteinte aux droits des femmes;

20.4.7. à mieux faire connaître la lutte contre la désinformation fondée sur le genre, en ligne et hors ligne, et à garantir le plein accès à l'information sur les droits des femmes;

20.4.8. à soutenir les organisations de la société civile qui travaillent dans ce domaine;

20.4.9. à imposer la transparence salariale afin de mettre en évidence les écarts de rémunération entre les genres et à légiférer sur l'égalité salariale;

20.4.10. à investir dans les études de genre et dans la recherche médicale sur la santé des femmes afin de réduire les inégalités entre les genres et d'améliorer l'accès aux traitements.

21. Se référant à sa Résolution 2274 (2019) «Pour des parlements sans sexisme ni harcèlement sexuel» et à l'initiative #NotInMyParliament menée par l'ancienne présidente de l'Assemblée, Liliane Maury Pasquier, l'Assemblée appelle les parlements nationaux à intensifier leurs efforts pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes parlementaires et membres du personnel parlementaire.

22. L'Assemblée appelle également les parlements nationaux à organiser des débats réguliers sur la protection des droits des femmes et sur les questions soulevées dans cette résolution, et à se concentrer sur la sécurisation et l'intégration des droits des femmes tant dans la législation nationale que dans les politiques dans tous les domaines de la vie.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2614 (2025)[1]
Provisional version

Women's rights in Europe – Progress and challenges

Parliamentary Assembly

1. For decades, the advancement of women's rights has been a defining force in shaping more equitable societies, with growing female participation in economic, public, cultural and political life. Several Council of Europe member States have already had a woman head of State or government for the first time, while the increase in the number of women members of parliament has contributed to making those bodies more representative of the populations they serve. Discussions on gender equality have thus become a part of public discourse and legal standards have changed to reflect or inspire progress. The Parliamentary Assembly stresses that gender equality and the rights of women, in all their diversity, are cornerstones of democracy.

2. However, recent years have witnessed an erosion of women's rights worldwide, with growing challenges that may be viewed as resistance to change or a reaction to past and recent achievements. These obstacles arise against the backdrop of increasingly polarised societies, in a time of "cultural wars" and ideological tensions. This erosion is certainly a feature of the current threat of democratic backsliding. In some cases, external influences, including those from foreign powers, seem to contribute to this climate, complicating the efforts to consolidate and expand women's rights. Resolution 2290 (2019) "Towards an ambitious Council of Europe agenda for gender equality" denounces the fact that "certain government forces and non-State actors are targeting long-acquired rights and previously agreed language is being questioned". According to the 2021 report "Tip of the Iceberg", published by the European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF), between 2009 and 2018 over 700-million Euros originating from various actors in the United States, the Russian Federation and Europe funded anti-gender equality activity within the European Union. A 2024 report from the United Nations Working Group on discrimination against women and girls, "Escalating backlash against gender equality and urgency of reaffirming substantive equality and the human rights of women and girls", warns about this backlash, "which has reached extreme proportions in certain countries, including gender apartheid", and calls for a commitment to substantive gender equality and for co-ordinated efforts to counter the gender backlash globally.

3. Calls for a return to so-called traditional family values are questioning the benefits of the advancement of women's rights for society as a whole, or even portraying women's rights' defenders as a threat to families. Politicians promoting traditional roles for women are attracting attention in the media on this theme, which is gaining some traction in the public consciousness. The Assembly expresses concern with regard to the political instrumentalisation of family values to undermine women's rights and deplores the spread of gendered disinformation and the growing backlash against women's rights in Europe. For attacks against women's rights are attacks against democratic values.

4. The increasing popularity, particularly on social media, of "masculinists", advocating the submission of women to men, is a particular reason for concern, as is a growing climate of misogyny. Unchecked social media algorithms amplify these voices and tend to silence the more inclusive ones. The harmful impact of sexist propaganda on young people's mindsets, particularly among boys, has been observed by experts. Recently, the popular television series *Adolescence* has raised awareness and debate around this

1. *Assembly debate* on 26 June 2025 (26th sitting) (see Doc. 16211, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Petra Bayr). *Text adopted by the Assembly* on 26 June 2025 (26th sitting).

phenomenon. In its Resolution 2480 (2023) “The role and responsibility of men and boys in stopping gender-based violence against women and girls”, the Assembly recognised the responsibility of men and boys to be proactive in combating this scourge.

5. With the exception of Andorra, parliaments in Europe remain male-dominated, including in leadership and decision-making positions, and such under-representation of women in parliamentary life undermines democratic institutions and processes. The Assembly welcomes General Recommendation No. 40 on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems, adopted in October 2024 by the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), as well as the Kigali Declaration, adopted at the 145th Assembly of the Inter-Parliamentary Union (IPU) in October 2022, entitled “Gender equality and gender-sensitive parliaments as drivers of change for a more resilient and peaceful world”. The Assembly calls for the full implementation of its Resolution 2615 (2025) “Promoting inclusive participation in parliamentary life: gender equality, accessibility and inclusive policies”.

6. According to the latest survey by the European Union Agency for Fundamental Rights, one in three women is a survivor of gender-based violence in Europe. The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, the “Istanbul Convention”), which entered into force on 1 August 2014, is recognised globally as a key text, and the Assembly welcomes the fact that countering violence against women and domestic violence is constantly recognised as a political priority within the Council of Europe. However, the withdrawal of Türkiye from the Istanbul Convention constitutes a warning signal, not least because Turkish civil society organisations have reported that this decision was preceded by a growing backlash against the concept of gender and, consequently, of gender equality. Gravely concerned that violence against women and femicide are still an everyday occurrence within Europe and beyond, the Assembly calls for stronger financial support to transform commitment into tangible change.

7. Female politicians are especially targeted by hate speech and online and offline threats of violence or acts of violence. At the Assembly Conference of Speakers of Parliament held on 20 and 21 March 2025, the speakers stressed that attacks against women politicians aim at intimidating them, obstructing their participation, and pushing them out of the public sphere and back into the private domain. They called for systematic investigation and condemnation of any form of violence against politicians.

8. In its Resolution 1860 (2012) “Advancing women’s rights worldwide”, the Assembly called on member States to step up efforts to combat discrimination against women and to give more political weight to gender equality issues and women’s rights. This call remains necessary. The Assembly recognises that vulnerable groups are at a higher risk of cumulative forms of discrimination and calls for concrete measures to prevent intersectional discrimination. The Assembly is particularly concerned about attacks against women with a minority background, women with disabilities and LBTI women and about significant levels of gendered discrimination in the fields of housing, employment and healthcare. In its Resolution 2576 (2024) “Preventing and combating violence and discrimination against lesbian, bisexual and queer women in Europe”, the Assembly stressed that they are especially targeted by anti-gender movements, which attack women’s rights and the rights of LGBTI persons and attempt to silence them or deny them their legitimate place in public spaces. Once again, the Assembly highlights that attacks against women’s rights and LGBTI rights weaken the fabric of our democratic societies.

9. Recalling its Resolution 2554 (2024) “Protecting women human rights defenders in Europe”, the Assembly reiterates its constant support for women’s human rights defenders in Council of Europe member States and beyond, and calls for their protection from undue pressure, intimidation and violence. In the present context, particular attention must be paid to online hate speech, which increasingly targets human rights defenders, making them also vulnerable to further attacks, including physical violence. The Assembly recalls that women human rights defenders in all their diversity play a crucial role in promoting and protecting human rights, including women’s rights and the rights of LGBTI persons, and in furthering gender equality.

10. Sexual and reproductive health and rights epitomise the conflict between progress and new challenges in women’s rights. Despite some significant advancements over the past few decades, with progress in access to education, healthcare, contraception, and medical innovations, they have also faced a growing number of obstacles in recent years. Referring to Resolution 2331 (2020) “Empowering women: promoting access to contraception in Europe”, the Assembly reiterates that access to modern contraception is crucial to women’s empowerment, by increasing their decision-making power and autonomy, individually and within the household, enabling them to plan employment and professional development more efficiently and leading to an improved balance between private and work life.

11. Comprehensive sexuality education has the potential to contribute significantly to advancing gender equality. It should cover issues including contraception and the prevention of sexually transmitted infections; gender equality, gender norms and stereotypes; prevention of and protection from sexual, gender-based and domestic violence; sexual orientation and gender identity and expression; self-determination and consent in relationships; and personal interaction. In Resolution 2490 (2023) "Innovative approaches to sexual and reproductive health and rights", the Assembly states that comprehensive sexuality education should be both a mandatory part of all school curricula, and a right that is recognised for all.

12. Highlighting that most Council of Europe member States recognise the right to abortion, the Assembly stresses that once this right has been established, it is also necessary to guarantee access to free, legal, and safe abortion for all who seek it, ensuring legal certainty as a fundamental principle of the rule of law. As highlighted by Resolution 2439 (2022) "Access to abortion in Europe: stopping anti-choice harassment", in many Council of Europe member States anti-choice activists conduct campaigns of harassment targeting women's human rights defenders, healthcare professionals, politicians and people seeking abortion care. Such harassment is a violation of fundamental rights, including the right to respect for private and family life, freedom of expression and freedom of assembly and association. Attempts to control women's bodies are nothing less than attacks against their human rights and a way to silence them.

13. The Assembly expresses concern at the low and/or decreasing level of funding for sexual and reproductive health programmes, gender studies and research on women's health throughout Europe. The advancement of women's rights – taking a feminist perspective – requires robust and constant investment in these fields.

14. The persisting gender pay gap and pension gap create long-lasting economic inequalities. As stressed by Resolution 2589 (2025) "Women in the economy: employment, entrepreneurship and gender-responsive budgeting", there is an urgent need to change mindsets with regard to the place of women in the economy. The Assembly reiterates that gender equality benefits society as a whole and that investing in women's participation in the economy has immediate but also long-term positive benefits.

15. The Assembly recognises the urgent need to eradicate poverty in all its forms, including extreme, multidimensional and intergenerational poverty, as well as the feminisation of poverty, and to address global economic inequality. Women and girls, particularly in rural areas and indigenous communities, remain disproportionately affected by poverty and exclusion. Addressing these issues should rank high among the priorities of the foreign policies of Council of Europe member States, particularly for those who pursue feminist diplomacy.

16. The Assembly expresses its solidarity with women fighting for their basic rights in totalitarian and theocratic regimes, in Europe and beyond, and supports the work of civil society organisations endeavouring to improve conditions for these women by providing education and other services. The Assembly reiterates its call to 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 in order to include the crime of "gender apartheid", which is the institutionalisation of gender-based discrimination and exclusion of women and girls from all spheres of society. The Vigdís Prize for Women's Empowerment provides an opportunity to raise awareness about the work of women human rights defenders to empower women in their countries and fields of activity.

17. Current wars and conflicts across the world have a devastating effect on women and girls, who are moreover subject to sexual violence and rape as a weapon of war, as well as human trafficking.

18. In the light of all the above concerns, and referring to the political declaration on the 30th anniversary of the Fourth World Conference on Women, adopted at the 69th edition of the Commission on the Status of Women, the Assembly considers that 2025 represents a pivotal opportunity to advance towards the full implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action. Noting the recognition in this declaration that no country has yet achieved full gender equality, with progress hindered by persistent structural barriers, discriminatory laws, gender stereotypes, and negative social norms, the Assembly considers that there is no room for complacency. The reduction of funding especially from the United States has also had a negative impact on programmes aimed at ensuring equal rights for women.

19. Seeing an urgent need for concerted and innovative efforts to provide a response to the false discourse of anti-gender movements, the Assembly welcomes the work currently being undertaken by the Council of Europe's Gender Equality Commission to develop positive narratives that will work to promote gender equality and prevent and combat violence against women. It looks forward to the outcome of this work, which is intended to be used by the Council of Europe and its member States in awareness-raising and communication activities.

20. In the light of these considerations, the Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe, and States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status with the Assembly:

20.1. with regard to preventing and combating violence against women and domestic violence, and with the aim of tackling the current low reporting rates and the high levels of impunity, to:

20.1.1. take measures to prevent sexual violence in wars and conflict and ensure the perpetrators are brought to justice;

20.1.2. ratify and implement, if they have not yet done so, the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence;

20.1.3. invest in awareness-raising campaigns on preventing violence against women and domestic violence and on the services available for survivors of gender-based violence;

20.1.4. provide adequate funding for support services for survivors of gender-based violence;

20.1.5. provide training to the police, the judiciary and all professionals likely to be in contact with victims of gender-based and sexual violence on preventing, identifying and combating gender-based violence, ensuring that these institutions do not contribute, through their response, to a situation of secondary victimisation;

20.1.6. take measures to prevent and combat online forms of gender-based violence against women;

20.1.7. strengthen the fight against online sexual exploitation, paying particular attention to the risks posed by the development of artificial intelligence;

20.1.8. provide comprehensive sexuality education in schools, including on consent;

20.2. with regard to ensuring access to sexual and reproductive health and rights, to:

20.2.1. ensure that obstructing a person's access to legal abortion care or to relevant information is prohibited and criminally or otherwise sanctioned; the prohibited conduct should include online activities and prevent anti-choice organisations from misrepresenting themselves as neutral or pro-choice organisations;

20.2.2. introduce buffer zones near reproductive healthcare facilities and any organisation providing relevant information, so as to avoid disruption of the activities of medical institutions providing abortion care and ensure the safety of people seeking such care, including post-abortion care;

20.2.3. provide reliable information on reproductive rights and services, including abortion care, and take the necessary measures to counteract misinformation and disinformation on abortion; these measures should include specific monitoring to detect the possible spread of misinformation and disinformation, openly or covertly, by anti-choice organisations;

20.2.4. take steps to prevent and counter networks of individuals and organisations created with the aim of harassing pro-choice activists and politicians as well as those seeking an abortion;

20.2.5. ensure effective access to legal abortion care, when provided for by national legislation, and relevant and objective counselling by qualified healthcare professionals; conscientious objection by professionals – where permitted by law – should never constitute a barrier to genuine and timely access to legal abortion care;

20.2.6. effectively investigate and prosecute online and offline hate speech – including coordinated attacks – targeting human rights defenders;

20.2.7. provide information and training to law-enforcement officers and members of the judiciary to ensure that they have knowledge of the extent and impact of anti-choice activities;

20.3. with regard to increasing women's political participation, to:

20.3.1. ensure through legislative and/or other means the balanced participation of women and men in all areas of parliamentary life, and especially in decision-making roles;

20.3.2. set up a gender parity goal for political representation in national parliaments, conduct a national assessment of the situation, and develop a strategic plan to reach this goal through specific measures;

20.3.3. promote and support networks for women parliamentarians, including women's caucuses in national parliaments;

20.3.4. develop specific programmes to engage with male politicians as partners and champions, working together with female leaders to achieve gender equality in politics;

20.4. with regard to preventing and combating sexism, gender-based discrimination and gender stereotypes, to:

20.4.1. adopt and implement ambitious gender equality strategies, including gender budgeting;

20.4.2. promote gender mainstreaming in public administrations, in political parties and in the private sector;

20.4.3. launch educational programmes on preventing and combating gender stereotypes in school, from the earliest years;

20.4.4. work with media outlets on awareness-raising campaigns on preventing and combating gender stereotypes;

20.4.5. promote the development of critical thinking to counter sexism and violence in the content, language and illustrations of toys, comics, books, television, video and other games, online content and films, including pornography, which shape the attitudes, behaviour and identity of girls and boys;

20.4.6. ensure that the development and regulation of artificial intelligence is carried out in a way which does not infringe on women's rights;

20.4.7. raise awareness of countering gendered disinformation, online and offline, and guarantee full access to information on women's rights;

20.4.8. support civil society organisations working in this field;

20.4.9. impose pay transparency in order to expose gender pay gaps and legislate on pay equality;

20.4.10. invest in gender studies and in medical research on women's health to reduce gender inequalities and improve access to treatments.

21. Referring to its Resolution 2274 (2019) "Promoting parliaments free of sexism and sexual harassment" and the #NotInMyParliament initiative led by the former President of the Assembly, Liliane Maury Pasquier, the Assembly calls on national parliaments to step up their efforts to prevent and combat violence against women members of parliament and parliamentary staff.

22. The Assembly also calls on national parliaments to hold regular debates on the protection of women's rights and on the issues raised in this resolution, and to focus on securing and mainstreaming women's rights both in national legislation and in policies throughout all fields of life.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2615 (2025)[1]
Version provisoire

Promouvoir la participation inclusive dans la vie parlementaire: égalité de genre, accessibilité et politiques inclusives

Assemblée parlementaire

1. Les parlements en Europe restent à dominance masculine, notamment aux postes de direction et de décision, et cette sous-représentation des femmes dans la vie parlementaire fragilise les institutions et les processus démocratiques. La participation à égalité des femmes et des hommes, dans toute leur diversité, à tous les domaines de la vie sociale et professionnelle, constitue un enjeu de droits humains. La représentation paritaire des femmes et des hommes dans la vie parlementaire est indispensable au bon fonctionnement des démocraties et à la bonne gouvernance.

2. Un parlement est également un lieu de travail où beaucoup d'élu·es et de membres du personnel sont aussi parents. Pourtant, des exigences comme l'obligation de présence physique, ainsi que l'absence d'infrastructures adaptées (dont des structures de garde d'enfants et des lieux permettant d'allaiter) et de locaux accessibles, créent des obstacles supplémentaires à la participation à la vie parlementaire, en particulier pour les femmes, aggravant encore ainsi leur sous-représentation.

3. Les parlementaires, à l'instar de toutes les personnes actives, ont besoin de trouver un équilibre sain et durable entre vie professionnelle et vie privée, or les diverses responsabilités familiales et en matière de soins continuent d'affecter principalement la participation des femmes à la vie parlementaire. Les parlementaires hommes doivent être des acteurs clés du changement pour transformer la vie parlementaire et œuvrer avec les femmes à l'égalité de genre au sein des parlements.

4. Cela étant, l'inclusion ne se limite pas à renforcer la participation des femmes à la vie parlementaire et à répondre aux attentes des jeunes parents. Il convient également de prendre en compte les besoins spécifiques d'autres groupes, comme les personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite, qu'elles soient parlementaires ou membres du personnel parlementaire.

5. L'Assemblée parlementaire souligne la nécessité d'atteindre les cibles pertinentes associées aux objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies d'ici à 2030, notamment la cible 5.5 (de l'ODD 5): «Garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique»; la cible 10.2 (de l'ODD 10): «Autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre»; et la cible 16.7 (de l'ODD 16): «Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions».

6. L'Assemblée salue le Pacte pour l'avenir, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2024, et sa mesure 8, par laquelle les États se sont engagés «à veiller à ce que les femmes participent pleinement et réellement aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique, et y accèdent sur un pied d'égalité».

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (26e séance) (voir Doc. 16183, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Maryna Bardina). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 juin 2025 (26e séance).

7. L'Assemblée se félicite en outre de la Recommandation générale n°40 sur la représentation égale et inclusive des femmes dans les systèmes de décision, adoptée en octobre 2024 par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

8. L'Assemblée rappelle la Déclaration de Kigali, adoptée lors de la 145e Assemblée de l'Union interparlementaire (UIP) en octobre 2022, intitulée «Égalité des sexes et parlements sensibles au genre: moteurs du changement pour un monde plus résilient et pacifique».

9. L'Assemblée rappelle également ses Résolution 2386 (2021) «Promouvoir la participation des femmes issues de groupes sous-représentés dans la prise de décision politique et publique», Résolution 2274 (2019) «Pour des parlements sans sexisme ni harcèlement sexuel», Résolution 2222 (2018) «Promouvoir la diversité et l'égalité dans la vie politique», Résolution 2155 (2017), «Les droits politiques des personnes handicapées: un enjeu démocratique» ainsi que Résolution 2111 (2016) «Évaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes».

10. L'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

10.1. en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes:

10.1.1. à assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes dans tous les domaines de la vie parlementaire, en particulier aux postes décisionnels;

10.1.2. à fixer un objectif de parité de genre dans la représentation politique dans les parlements nationaux, à procéder à une évaluation de la situation au niveau national et à élaborer un plan stratégique visant à atteindre cet objectif par des mesures spécifiques;

10.1.3. à analyser la composition des parlements nationaux en adoptant une approche intersectionnelle, à collecter des données ventilées et à soutenir la recherche sur la participation des femmes à la prise de décision politique, notamment lorsqu'elles sont issues de groupes sous-représentés;

10.1.4. à envisager de recourir aux outils disponibles élaborés par l'UIP, l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour évaluer la représentation des femmes et des hommes dans les parlements nationaux, afin de pouvoir mettre en place des mesures appropriées;

10.1.5. à sensibiliser à l'impact du sexisme et de la violence fondée sur le genre dans la vie politique, notamment sur le niveau de participation des femmes parlementaires;

10.1.6. à promouvoir et soutenir des réseaux de femmes parlementaires, dont des forums féminins au sein des parlements nationaux;

10.1.7. à élaborer des programmes spécifiques pour que les hommes politiques s'engagent en tant qu'acteurs du changement et œuvrent, avec les femmes dirigeantes, à la réalisation de l'égalité de genre en politique;

10.1.8. à revoir la législation nationale et à abolir, le cas échéant, les dispositions législatives qui restreignent le droit des femmes parlementaires avec enfants à participer à des déplacements professionnels et à effectuer des heures supplémentaires rémunérées si tel est leur souhait;

10.2. en ce qui concerne l'accessibilité des parlements:

10.2.1. à permettre aux personnes en situation de handicap et à mobilité réduite, qu'elles soient parlementaires, membres du personnel ou visiteuses, d'accéder pleinement aussi bien aux locaux du parlement qu'à ses travaux;

10.2.2. à mettre en place des règles et des procédures claires pour que les membres et le personnel du parlement puissent entrer dans les locaux accompagnés d'enfants et de nourrissons;

10.2.3. à autoriser officiellement les femmes à allaiter dans les locaux du parlement et à envisager la mise en place de crèches et d'espaces où changer et nourrir les bébés;

10.2.4. à encourager la coopération entre les parlements et les organisations non gouvernementales concernées en vue de réaliser des audits sur l'accessibilité des locaux et des travaux parlementaires;

10.3. en ce qui concerne les politiques inclusives au sein des parlements:

10.3.1. à élaborer des politiques internes destinées à améliorer, pour les membres et le personnel du parlement, l'équilibre entre vie professionnelle et privée, notamment en encadrant les horaires de travail afin d'éviter les séances et les réunions en fin de journée et en ajustant les dates des sessions en fonction du calendrier scolaire;

10.3.2. à adopter les mesures nécessaires pour que les membres et le personnel du parlement bénéficient de congés parentaux;

10.3.3. à envisager la mise en place de procédures de vote par substitution/ par procuration ou de vote à distance dans certains cas;

10.3.4. à examiner la mise en œuvre de la Résolution 2155 (2017) de l'Assemblée concernant l'accessibilité des informations, procédures et processus électoraux, et à prendre les mesures nécessaires pour combler les éventuelles lacunes;

10.3.5. à promouvoir les réseaux de soutien des groupes minoritaires au sein des parlements nationaux;

10.3.6. à adopter, revoir et/ou mettre à jour, selon le cas, des codes de conduite des parlementaires et membres du personnel pour s'attaquer à la violence, le harcèlement sexuel et moral, le sexisme et les comportements discriminatoires, et à instaurer des procédures de signalement et des sanctions en cas de manquement, conformément à la Résolution 2274 (2019);

10.3.7. à organiser à l'attention de l'ensemble des membres et du personnel des parlements des formations sur l'inclusion, l'intersectionnalité et l'égalité de genre, abordant les politiques et les mécanismes de signalement pertinents.

11. L'Assemblée encourage également les partis politiques des États membres du Conseil de l'Europe:

11.1. à adopter des mesures destinées à promouvoir la participation à leurs structures internes, y compris au niveau de la direction, des femmes et des personnes issues de groupes sous-représentés;

11.2. à évaluer et élaborer une stratégie à long terme visant à répondre aux besoins des personnes issues de groupes sous-représentés – tels que les personnes en situation d'handicap et celles exposées à des discriminations multiples et intersectionnelles, en vue de faciliter leur participation à la vie politique; et à organiser des sessions de renforcement des capacités, sous une forme accessible, pour permettre cette participation;

11.3. à établir des règles de sélection des candidat·es aux élections afin d'assurer la promotion active de l'égalité de genre et de la diversité;

11.4. à revoir leur composition, leurs politiques et leurs pratiques de travail internes, par exemple en s'appuyant sur les outils d'évaluation proposés par le BIDDH, en vue de déterminer des mesures visant à accroître la participation de femmes et d'hommes d'horizons divers et leur représentation;

11.5. à mettre en place en interne des codes de conduite prévoyant des sanctions, des procédures de plainte et la désignation de personnes référentes dûment formées, interdisant la violence, le harcèlement, le sexisme et toute autre forme de discrimination, et à collecter des données sur les incidents et sur les suites données aux cas signalés;

11.6. à mettre en place des actions ciblées pour que les dirigeants des partis politiques s'engagent, en tant qu'alliés, et œuvrent, avec leurs homologues féminines, à l'abolition des pratiques néfastes et des stéréotypes qui perdurent dans la culture organisationnelle des partis politiques.

12. En ce qui concerne son propre fonctionnement, l'Assemblée invite ses groupes politiques à envisager de mettre en œuvre les mesures énumérées au paragraphe 11 ci-dessus, le cas échéant.

13. L'Assemblée demande à sa Secrétaire générale:

13.1. d'envisager la réalisation d'une nouvelle étude conjointe avec l'UIP pour évaluer les progrès réalisés dans la lutte contre le sexisme, le harcèlement et la violence à l'égard des femmes dans les parlements en Europe, selon une approche intersectionnelle;

13.2. d’envisager de réaliser un audit sensible au genre (en utilisant les outils mentionnés au paragraphe 10.1.4 ci-dessus) et un audit de l'inclusivité de l'Assemblée;

13.3. de dispenser une formation au personnel pour le sensibiliser aux besoins des membres, des expert·es et des visiteuses et visiteurs en situation d’handicap et à mobilité réduite qui participent aux réunions et aux événements de l'Assemblée;

13.4. d’examiner les mesures possibles pour rendre les travaux de l’Assemblée accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle.

14. L'Assemblée invite la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités et le Bureau de l’Assemblée à envisager de prendre les mesures nécessaires pour permettre la participation en ligne aux réunions des commissions des membres qui ne sont pas en mesure d'y assister en personne en raison de responsabilités en matière de soins, y compris la garde d'enfants de moins de trois ans.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2615 (2025)[1]
Provisional version

Promoting inclusive participation in parliamentary life: gender equality, accessibility and inclusive policies

Parliamentary Assembly

1. Parliaments in Europe remain male-dominated, including in leadership and decision-making positions, and such under-representation of women in parliamentary life undermines democratic institutions and processes. Equal participation of women and men, in all their diversity, in every area of society and employment, is a human rights matter: their equal representation in parliamentary life is essential for well-functioning democracies and good governance.

2. Parliaments are also workplaces where many elected representatives and members of staff are parents. Yet the absence of adapted infrastructures – including childcare facilities and equipped areas for breastfeeding – accessible premises, and requirements such as physical presence, create additional barriers to participation in parliamentary life, especially for women – further exacerbating their under-representation.

3. Members of parliament, like all persons in employment, need a healthy and sustainable work-life balance, yet family and care responsibilities continue to affect mostly women's participation in parliamentary life. Male parliamentarians need to be key actors to bring about transformative change to parliamentary life, working together with women to achieve gender equality in parliaments.

4. At the same time, inclusion is not limited to levelling up women's participation in parliamentary life and accommodating the needs of young parents. The specific needs of other groups, such as persons with disabilities and persons with reduced mobility, either as members of parliament or parliamentary staff, must also be taken into account.

5. The Parliamentary Assembly underlines the need to meet relevant targets under the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030, including target 5.5 (under SDG 5): "Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life"; target 10.2 (under SDG 10): "Empower and promote the social, economic and political inclusion of all, irrespective of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion or economic or other status"; and target 16.7 (under SDG 16): "Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels".

6. The Assembly welcomes the Pact for the Future, adopted by the United Nations General Assembly in September 2024, and its action 8 whereby States have undertaken to "ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life".

7. The Assembly further welcomes General Recommendation No. 40 on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems, adopted in October 2024 by the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

1. *Assembly debate* on 26 June 2025 (26th sitting) (see Doc. 16183, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Maryna Bardina). *Text adopted by the Assembly* on 26 June 2025 (26th sitting).

8. The Assembly refers to the Kigali Declaration, adopted at the 145th Assembly of the Inter-Parliamentary Union (IPU) in October 2022, entitled “Gender equality and gender-sensitive parliaments as drivers of change for a more resilient and peaceful world”.

9. The Assembly further refers to its Resolution 2386 (2021) “Enhancing participation of women from under-represented groups in political and public decision making”; Resolution 2274 (2019) “Promoting parliaments free of sexism and sexual harassment”; Resolution 2222 (2018) “Promoting diversity and equality in politics”; Resolution 2155 (2017) “The political rights of persons with disabilities: a democratic issue”; and Resolution 2111 (2016) “Assessing the impact of measures to improve women’s political representation”.

10. The Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe, and States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status with the Assembly:

10.1. with regard to gender equality, to:

10.1.1. ensure the balanced participation of women and men in all areas of parliamentary life, and especially in decision-making roles;

10.1.2. set up a gender parity goal for political representation in national parliaments, conduct an assessment of the situation at national level, and develop a strategic plan to reach this goal through specific measures;

10.1.3. analyse the composition of national parliaments with an intersectional perspective, collect disaggregated data and support research on the participation of women, including those from under-represented groups, in political decision making;

10.1.4. consider using the available tools drawn up by the IPU, the European Institute for Gender Equality (EIGE) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (OHDIR) of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) to assess the representation of women and men in national parliaments, so that appropriate measures can be put in place;

10.1.5. raise awareness of the impact of sexism and gender-based violence on political life, including on the level of participation of women parliamentarians;

10.1.6. promote and support networks of women parliamentarians, including women’s caucuses in national parliaments;

10.1.7. develop specific programmes to engage male politicians as transformative actors, working together with female leaders to achieve gender equality in politics;

10.1.8. review national legislation and repeal, where applicable, legal measures restricting the right of women parliamentarians with children to participate in business trips and carry out paid overtime work to which they have agreed;

10.2. with regard to the accessibility of parliaments, to:

10.2.1. make both the parliamentary buildings and the work of parliaments fully accessible to persons with disabilities and reduced mobility, including members of parliament, parliamentary staff and visitors;

10.2.2. establish clear rules and procedures so that members of parliament and parliamentary staff can enter the premises with children and infants;

10.2.3. formally allow for breastfeeding in parliamentary premises and consider providing nurseries, baby feeding and changing rooms in parliamentary premises;

10.2.4. encourage co-operation between parliaments and relevant non-governmental organisations to carry out audits on the accessibility of parliamentary premises and work;

10.3. with regard to inclusive policies in parliaments, to:

10.3.1. develop internal policies aimed to facilitate a better work-life balance for members of parliament and parliamentary staff, including the regulation of working hours aimed at preventing late sessions and meetings, and setting the sittings schedule based on the school calendar;

10.3.2. adopt the necessary measures so that parliamentarians and parliamentary staff can benefit from parental leave;

10.3.3. consider establishing procedures for substitution/proxy voting or distance voting in certain cases;

10.3.4. review the implementation of Assembly Resolution 2155 (2017) as regards the accessibility of electoral processes, information and procedures; and take the necessary measures to address any existing gaps;

10.3.5. promote support networks for minority groups in national parliaments;

10.3.6. adopt, review and/or update, as appropriate, codes of conduct for parliamentarians and staff members to address abuse, sexual and psychological harassment, sexism and discriminatory behaviour, and introduce reporting procedures and sanctions in case of breach, in line with Resolution 2274 (2019);

10.3.7. organise training on inclusiveness, intersectionality and gender equality, covering relevant policies and reporting mechanisms, for all members of parliament and parliamentary staff.

11. The Assembly also encourages political parties in Council of Europe members States to:

11.1. adopt measures to promote the participation of women and persons from under-represented groups in their internal structures, including at leadership levels;

11.2. assess, and develop a long-term strategy to address the needs of persons from under-represented groups – such as persons with disabilities and those facing multiple and intersectional discrimination, with a view to facilitating their participation in political life; and organise capacity building trainings, in accessible formats, to enable such participation;

11.3. establish rules for the selection of candidates for elections with a view to ensuring the active promotion of gender equality and diversity;

11.4. review their internal composition, policies and working practices, for example through the use of OHDIR's assessment tools, with a view to determining measures to increase participation and representation of women and men from diverse backgrounds;

11.5. put in place internal codes of conduct, including sanctions, complaints procedures and trained contact persons, prohibiting abuse, harassment, sexism and all other forms of discrimination, and collect data on incidents and the outcomes of cases reported;

11.6. implement targeted actions to engage male political party leaders as allies, working with female leaders towards abolishing the harmful practices and stereotypes that persist in the organisational culture of political parties.

12. As regards its own functioning, the Assembly invites its political groups to consider implementing the measures listed in paragraph 11 above, as appropriate.

13. The Assembly asks its Secretary General to:

13.1. consider carrying out a new joint study with IPU to assess the progress made in combating sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe, following an intersectional approach;

13.2. consider carrying out a gender-sensitive audit (using the tools referred to in paragraph 10.1.4 above) and an inclusivity audit of the Assembly;

13.3. provide training to staff to raise awareness of the needs of members, experts and visitors with disabilities and reduced mobility who participate in Assembly meetings and events;

13.4. consider possible measures to make the Assembly's work accessible to persons with visual impairments.

14. The Assembly invites the Committee on Rules, Ethics and Immunities and the Bureau of the Assembly to consider taking the necessary steps to enable the online participation in committee meetings of members who are unable to attend in person due to care responsibilities, including caring for children under the age of three.

Centrale drukkerij - Imprimerie centrale